



universität  
wien

# MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

Die Einflussnahme der Menschenrechte auf das Klimaregime in den Post-Kyoto Verhandlungen unter besonderer Berücksichtigung der Mitigationsmaßnahme REDD+ - eine kritische Illustration am Beispiel Peru

Verfasserin:

Johanna Steudtner, Bakk.phil

angestrebter akademischer Grad  
**Master of Arts (MA)**

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 066 824  
Masterstudium Politikwissenschaft  
Betreuer: Univ.- Prof. Dr. Ulrich Brand



## **Eidesstattliche Erklärung**

Ich erkläre hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegeben Hilfsmittel angefertigt habe, Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht,

Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch nicht veröffentlicht.

Wien, am 21. Mai 2012

Johanna Steudtner

### **Danksagung**

Ich danke von ganzem Herzen meiner Familie für ihre beständige moralische und finanzielle Unterstützung während der Zeit meines Studiums.

Ein besonderer Dank geht dabei an meine Mutter die vor allem im Rahmen der Entstehungsphase dieser Arbeit immer ein offenes Ohr für mich hatte!



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung .....</b>	<b>09</b>
<b>1. Kooperation in den Internationalen Beziehungen - Internationale Regime .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1. Regimetheorie in den internationalen Beziehungen.....</b>	<b>13</b>
1.1.1. Theorienpluralismus.....	15
<b>1.2. Regimebegriff.....</b>	<b>17</b>
<b>1.3. Regimeentstehung und Regimebedarf .....</b>	<b>18</b>
<b>1.4. Zur Wirkung internationaler Regime.....</b>	<b>20</b>
1.4.1. Regimeeffektivität.....	20
<i>1.4.1.1. Gerechtigkeit und Fairness als Bewertungskriterium der Regimeeffektivität.....</i>	<i>22</i>
1.4.2. Regimeinteraktion.....	23
<i>1.4.2.1. Einflussbeziehungen sich überlappender Regime.....</i>	<i>24</i>
<b>1.5. Global Environmental Governance - neue Akteure in der Regimeforschung.....</b>	<b>26</b>
<b>2. Menschenrechte .....</b>	<b>29</b>
<b>2.1. Philosophische Begründungen zwischen Natur-Glaube-Vernunft.....</b>	<b>31</b>
<b>2.2. Menschenrechte im 20. Jahrhundert .....</b>	<b>34</b>
2.2.1. Der Menschenrechtsbegriff - universell, individuell und vorstaatlich.....	34
<b>2.3. Universalität und Verrechtlichung der Menschenrechte im internationalen System.....</b>	<b>36</b>
2.3.1. Inhalt der modernen Menschenrechte.....	39
2.3.2. Die Begründung der Menschenrechte zwischen Universalismus und Partikularismus.....	42
2.3.3. Menschenrechte in der Regimetheorie - Normdiffusion und Sozialisation.....	43
<b>2.4. Schlussbemerkung zum Verständnis der Menschenrechte .....</b>	<b>45</b>
<b>3. Klimawandel als Thema der Menschenrechte .....</b>	<b>47</b>
<b>3.1. Menschenrechte, Umwelt und Klimawandel .....</b>	<b>47</b>
<b>3.2. Gerechtigkeitsdimensionen der Klimaerwärmung - unterschiedliche Betroffenheit und Verursachung.....</b>	<b>50</b>
3.2.1. Weitere Differenzierung.....	51
<b>3.3. Einflussnahme des Klimawandels auf die Erfüllung der Menschenrechte .....</b>	<b>53</b>
3.3.1. Bedrohte Menschenrechte durch den Klimawandel .....	54
<b>3.4. Mögliche Formen der Einflussnahme der Menschenrechte auf das Klimaregime.....</b>	<b>58</b>
3.4.1. Perspektivenwechsel - die Humanisierung der Klimaerwärmung und Handlungsdruck.....	59
3.4.2. Rechenschafts- und Kooperationspflicht der Nationalstaaten.....	60
3.4.3. Menschenrechte als Safeguards in Adaptions- und Mitigationsmaßnahmen.....	61
<i>3.4.3.1. Einzelne relevante Rechte zur gerechten Gestaltung der Klimamitigation.....</i>	<i>63</i>
<b>3.5. Herausforderungen des Klimawandels als Menschenrechtsthema.....</b>	<b>66</b>

<b>3.6. Schlussbemerkung - Menschenrechte als Kampfbegriff .....</b>	<b>68</b>
<b>4. Die internationale Kooperation zum Klimawandel.....</b>	<b>71</b>
<b>4.1. Regimebedarf in der internationalen Kooperation zu Klimaänderungen.....</b>	<b>71</b>
4.1.1. Gerechtigkeit als Kriterium der Effektivität .....	73
<b>4.2. Die Entstehung und Genese des UNFCCC-Klimaregimes.....</b>	<b>74</b>
4.2.1. Anfänge der Kooperation - Wissenschaftliche Erkenntnisse.....	74
4.2.2. Nord-Süd Differenzen und der IPCC.....	75
4.2.3. Rio-Konferenz und die Klimarahmenkonvention.....	78
4.2.3.1. Kooperationsprinzipien der ersten Phase der Regimegenese .....	80
4.2.4. Die Umsetzung der Rahmenkonvention - das Kyoto-Protokoll .....	82
4.2.4.1. Gerechtigkeit als Kooperationsmodi des Kyoto-Protokoll.....	83
4.2.4.2. Flexible Mechanismen im Kyoto-Protokoll.....	84
4.2.4.3. Senken im Kyoto-Protokoll .....	86
<b>4.3. Die Verhandlungen um ein Post-Kyoto Abkommen bis zum Ende der Regimekonsolidierung .....</b>	<b>88</b>
<b>4.4. Bewertung der Regimeeffektivität und Ausblick.....</b>	<b>90</b>
<b>5. Die Einflussnahme der Menschenrechte auf das Klimaregime .....</b>	<b>93</b>
<b>5.1. Beginn der Interaktion - zur Humanisierung des Klimawandels und Steigerung des Handlungsdrucks.....</b>	<b>93</b>
5.1.1. Folge - der Klimawandel auf der Agenda der Menschenrechte .....	94
<b>5.2. Einflussnahme der Menschenrechte auf die Klimapolitik am Beispiel REDD .....</b>	<b>98</b>
5.2.1. Mehr Gerechtigkeit und Recht? - REDD in den Post-Kyoto-Verhandlungen.....	101
5.2.1.1. Die Aufnahme von REDD und REDD+ im Klimaregime.....	102
5.2.1.2. Die Fragmentierung des REDD-Regime.....	105
5.2.2. Menschenrechtliche Einflussnahme auf REDD .....	106
5.2.2.1. Safeguards und zur Relevanz einzelner Rechte im Mechanismus REDD/REDD+.....	108
5.2.3. Die Gefahr der Ineffektivität von REDD .....	111
<b>5.3. Ausblick zur künftigen Gestaltung des Klimaregimes unter dem Blickwinkel der Menschenrechte .....</b>	<b>112</b>
<b>6. Kritische Illustration des REDD+ Implementierungsprozesses in Peru.....</b>	<b>116</b>
<b>6.1. Peru - Einleitende Bemerkung zum Umweltschutz .....</b>	<b>116</b>
6.1.1. Staatlicher Waldschutz und indigene Völker in Peru .....	118
<b>6.2. Die Aufnahme von REDD+ in die offiziellen Mechanismen.....</b>	<b>121</b>
6.2.1. Die beteiligten Akteure und Motive.....	122
<b>6.3. Schlussbetrachtung REDD+ in Peru aus menschenrechtlicher Perspektive.....</b>	<b>124</b>

<b>7. Resümee .....</b>	<b>128</b>
<b>8. Literaturverzeichnis.....</b>	<b>133</b>
<b>9. Anhang.....</b>	<b>148</b>
<b>9.1. Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>148</b>
<b>9.2. Kurzzusammenfassung.....</b>	<b>151</b>
<b>9.3. Summary.....</b>	<b>152</b>
<b>9.4. Lebenslauf.....</b>	<b>153</b>





## Einleitung

Die Relevanz des Themas zur internationalen Kooperation zur Klimaerwärmung ergibt sich aus der Komplexität seiner Folgen und der darin manifestierten Ungerechtigkeiten. Darüber hinaus, ist die Kooperation zum Klimawandel und vor allem die Ausgestaltung wirksamer Mechanismen mit dem Weltklimagipfel 2009 in Kopenhagen, deutlich in einer Krise. Aber - Klimawandel ist vielmehr als nur eine rein technische oder ökonomische Frage wirksamer Mechanismen zur Vermeidung oder Anpassung an veränderte Verhältnisse."Mit der anstehenden Umsetzung der Klimapolitik sind so alle drei zentralen Konfliktthemen einer internationalen Politik der dauerhaft- umweltverträglichen Entwicklung (...) angeschnitten: die Frage nach Quantität und Qualität des weiteren Wirtschaftswachstums, die der Stabilisierung des globalen Ökosystems und die der sozialen und intergenerativen Gerechtigkeit" (Simonis 2000; S. 141). Ganz deutlich ist Klimawandel und die künftige Kooperation zur Gestaltung wirksamer Mechanismen, eine Frage der Gerechtigkeit. Für ein durchsetzbares Post- Kyoto- Abkommen ist eine gerechte Gestaltung der Kooperationsbeziehungen unablässig. Damit wird die Dimension, auf welcher Menschenrechte Einfluss auf Kooperationsbeziehungen im Klimawandel nehmen deutlich. Dem zu Grunde liegt eine dreifache Ungerechtigkeit hinsichtlich Verursachung, Betroffenheit und Ausgleichsmöglichkeiten der Folgen der globalen Erwärmung. Durch den Klimawandel wird aber auch die Erfüllung von Menschenrechten bedroht, somit wird dieser ganz fundamental zum Thema der Menschenrechte. Deren Einflussbereich bezieht sich nun sowohl auf die effektivere und gerechtere Gestaltung des Regimes, als auch auf die konkreten Politikergebnisse des Regimes. So sind zum Beispiel die Humanisierung des Klimawandels, die Betonung der Kooperation, die verstärkte Rechenschaftspflicht und die Evaluierung der Anpassungs- und Vermeidungsstrategien Thema. Innerhalb der internationalen Kooperation nahm, im Rahmen der Verhandlungen um ein Post-Kyoto-Abkommen, die Einflussnahme der Menschenrechte ab 2005 verstärkt zu. Innerhalb der Institutionen der Menschenrechte wurde Klimawandel vor allem in Form der bedrohten Rechte thematisiert und so zum Thema der Menschenrechte. Dies hatte wiederum Rückwirkung auf das Klimaregime, innerhalb dessen sich ebenfalls verstärkte Bezüge zu Gerechtigkeit und Menschenrechten ausmachen lassen. Dies zeigt sich an der aktuellen Diskussion um REDD+, eine Mitigationsmaßnahme welche durch den Erhalt, vor allem von tropischem Regenwald, Klimaerwärmung vermeiden und nachhaltige Entwicklung ermöglichen soll. REDD+ gilt als ein Stützpfeiler eines künftigen Abkommens.

Dabei besteht bei Maßnahmen des Klimaregimes auch immer die Gefahr, dass Interessen schwächer gestellter Akteure auf Grund der rücksichtslosen Mehrheit nicht berücksichtigt werden.

Dieser Umstand wird ebenfalls durch einen menschenrechtlichen Fokus erfasst. Im Rahmen dieser Arbeit ist es die Mitigationsmaßnahme REDD+, welche von Bedeutung ist und einer kritischen Betrachtung unterzogen wird.

Das Ziel dieser Arbeit ist es, die Funktionen von Menschenrechten im Sinne einer Einflussnahme auf die Effektivität der Kooperation innerhalb des Klimaregimes, darzustellen. Forschungsleitend ist dabei die Frage, *wie Menschenrechte Einfluss auf die Effektivität des Klimaregimes nehmen?*

Vorgegangen wird dabei folgendermaßen:

Zunächst wird die Frage, warum souveräne Nationalstaaten überhaupt Kooperationsbeziehungen eingehen, in einem ersten Teil mittels der institutionalistischen *Regimetheorie* geklärt. Sie bildet den Rahmen, um im empirischen Teil die Kooperation zur Klimaerwärmung zu erfassen. Wichtig ist die Regimetheorie aber auch, da sie nach Effektivität von internationaler Kooperation fragt, und die Komplexität der internationalen Kooperationsbeziehungen durch die Einbeziehung von Regimeüberlappungen miteinschließt. Einflussbeziehungen können so analysiert werden. Mit Kapitel 1.1. wird die Regimetheorie als Theorie der internationalen Beziehungen vorgestellt und mit Kapitel 1.2. begrifflich definiert. Neben Regimeentstehung- und -bedarf, ist es vor allem die Wirkung von Regimen, welche hinsichtlich der Fragestellung, der Einflussbeziehungen der Menschenrechte auf die Klimakooperation von Bedeutung ist. Dazu wird Regimeeffektivität und Regimeinteraktion im Rahmen von Kapitel 1.4. aufgegriffen.

Innerhalb der Diskussion um ein Post-Kyoto Abkommen entwickelte sich ebenfalls eine stärkere Bezugnahme zu Menschenrechten. Diese werden als Instrumente gesehen, um die Effektivität des Regimes zu erhöhen. So bilden sie eine weitere theoretische Grundlage. Im zweiten Teil wird dazu die Entwicklung des modernen Menschenrechtsbegriffs gezeigt und dessen Inhalt erläutert. Es wird dargestellt, wie sich *Menschenrechte* entwickelt haben und warum sie im heutigen Verständnis brauchbar für die Einflussnahme auf die Kooperation zum Klimawandel sind. Neben der Darstellung der Entwicklung der Menschenrechte aus einem bestimmten historischen Kontext heraus, wird mit Kapitel 2.2. dem modernen Menschenrechtsbegriff - sowohl normativ als auch inhaltlich, nachgegangen. 2.3. schließlich beschreibt die Integration und Bedeutung der Menschenrechte innerhalb des internationalen Systems. Dieses Kapitel dient dazu, zu zeigen, *welche inhaltlichen Rechte zu Disposition stehen und wie sie für das Thema Umwelt ausgelegt werden können.*

Im dritten Teil wird dies anhand des Beispiels des Klimawandels weiter erläutert. Die Fragen, welche hier beantwortet werden, lauten: *warum ist der Klimawandel Thema der Menschenrechte und wie gestaltet sich deren Einflussbereich auf die Kooperation?* Menschenrechte dienen in diesem Sinne als Mittel zur gerechteren Umsetzung von Klimamaßnahmen. Dabei wird deutlich,

dass Klimawandel und Menschenrechte auf zweierlei Art und Weise zusammenhängen. Zum einen nimmt der Klimawandel Einfluss auf die Erfüllung von Menschenrechte - er steht ihnen entgegen. Das wird mit Kapitel 3.3. behandelt. Auf der anderen Seite nehmen Menschenrechte Einfluss auf das Klimaregime. Das geschieht auf unterschiedliche Art und Weise, welche mit Kapitel 3.4. behandelt werden. Wichtig für den weiteren Verlauf der Arbeit sind aber vor allem Menschenrechte, die bezüglich der konkreten Ausgestaltung von klimapolitischen Maßnahmen geltend gemacht werden müssen.

Im vierten Teil stellt sich die Frage, *warum kann überhaupt von einem Scheitern der Klimakooperation gesprochen werden? Und wie hat sich der bisherige Kooperationsverlauf dargestellt?* Dazu wird mit dem Kapitel 4.1. zunächst der Regimebedarf geklärt, wobei schon hier die Frage nach Gerechtigkeit aufgeworfen wird. Da die Frage nach der Einflussnahme von Menschenrechten forschungsleitend ist, und der Annahme unterliegt, Mittel zur effektiveren - da gerechteren Gestaltung des Klimaregimes zu sein, wird auf Fragen der Gerechtigkeit in der internationale Kooperation zum Klimawandel bis hin zur Krise eingegangen. Im Anschluss wird mit Kapitel 4.2. die Regimegenese bis hin zur Krise des Regimes beschrieben. Wichtig ist hierbei, dass die Frage der *Effizienz* des Regimes durch die eingesetzten Mechanismen nachgegangen und Ursachen für die Krise ausgemacht werden.

Im Anschluss wird mit Kapitel 5 gezeigt, wie sich die Interaktion der Regime darstellt und die Einflussnahme von menschenrechtlichen Prinzipien zeigt. Als Beispiel für die oben genannten Einflussmöglichkeiten - dient *REDD+*, welcher als neue Stützsäule eines Post-Kyoto Abkommens gilt und als rechtsbasierter, gerechter Ansatz gehandhabt wird mit dem Potential die Krise des Klimaregimes im Sinne eines Ausschluss der Entwicklungsländer zu lösen. Um der Komplexität von REDD gerecht zu werden wird dieser mit Kapitel 5.2. ausführlich behandelt. Es geht darum zu zeigen, dass REDD trotz der Mutmaßung, dass es sich um einen Ansatz im Sinne der Klimagerechtigkeit handelt, auf konkreter Ebene ebenso menschenrechtliche Relevanz hat und kritisch betrachtet werden muss. Das gilt vor allem im Hinblick auf die mögliche Behinderung von Menschenrechten durch Klimamaßnahmen. Hier kommt es zu einer kritischen Betrachtung mit Kapitel unter Rückgriff auf die in Kapitel 3.4.3.1. definierten Rechte.

Konkretisiert wird dieses Beispiel anhand der kritischen Betrachtung des schon begonnenen REDD+ Implementationsprozesses in Peru. In diesem letzten Teil, werden die im dritten Teil erarbeiteten Funktionen der Menschenrechte anhand ihrer Funktion als so genannte Safeguard für Migrations- und Adaptionsmaßnahmen untersucht. Dabei wird noch einmal auf die in 3.4.3.1. definierten Rechte zurückgegriffen, um anhand folgender Fragen die Arbeit abzuschließen. *Welchen Einfluss haben Menschenrechte auf den Verhandlungsprozess um- und die Umsetzung von REDD+?*

Als Beispiel für die Umsetzung dient Peru.

Forschungsleitend ist dabei folgende Frage:

- *Die Einflussnahme der Menschenrechte auf das Klimaregime in den Post-Kyoto Verhandlungen unter besonderer Berücksichtigung der Mitigationsmaßnahme REDD+*

Zusammenfassend sind es also folgende Forschungsfragen, denen nachgegangen wird:

- *Warum ist der Klimawandel Thema der Menschenrechte*
- *Wie gestaltet sich deren Einflussbereich auf die Kooperation?*
- *Warum kann überhaupt von einem Scheitern der Klimakooperation gesprochen werden?*
- *Wie hat sich der bisherige Kooperationsverlauf bis zur Krise des Regimes dargestellt?*
- *Welchen Einfluss haben Menschenrechte auf den Verhandlungsprozess um- und die Umsetzung von REDD+?*

# **1. Kooperation in den Internationalen Beziehungen - Internationale Regime**

Die Regimetheorie dient dieser Arbeit als Analyse- und Orientierungsrahmen. Mit ihrer Hilfe kann die Entstehung und Institutionalisierung von internationalen Kooperationsbeziehungen analysiert werden und die Komplexität der internationalen Kooperation zu spezifischen Problemfeldern, vor allem im Umweltbereich, dargestellt werden. Für den Fortgang dieser Arbeit bedeutsam ist dabei die Frage nach Regimeeffektivität und der Einflussnahme auf diese Effektivität. Mit der theoretischen Darstellung der Einflussbeziehungen sich überlappender Regime wird diesem Umstand genüge getan. Dabei wird im empirischen Teil, die Regimebildung und Entwicklung zum Problemfeld Klimaerwärmung und der sich verstärkende Einfluss der Menschenrechte auf das Regime, analysiert.

## **1.1. Regimetheorie in den internationalen Beziehungen**

Die Frage, warum souveräne Nationalstaaten in freiwillig Kooperationsbeziehungen treten, ist die Ausgangsfrage der Regimetheorie. Dabei entwickelte sie sich als Teildisziplin der Interdependenzforschung, welche vor allem durch die Studie *Power and Interdependence* von Robert O. Keohane und Joseph S. Nye 1977 angestoßen wurde und Machtbeziehungen zwischen souveränen Nationalstaaten innerhalb eines multipolaren, pluralistischen Weltsystems erfasst. Das Anliegen, die zunehmenden weltwirtschaftlichen Verflechtungen und die Entstehung internationaler Institutionen theoretisch zu analysieren war Ausgangspunkt der Regimetheorie (vgl. Lemke 2000; S. 32).

Ihr Analysegegenstand sind "(...) voluntarily agreed-upon, *issue-area specific* normative institutions created by states and other international actors, which are studied as the mainstay of establishing international relations" (Mayer/Rittberger/Zürn 1993; S.393). Regimetheorie beschäftigt sich mit normativen Institutionen, welche durch bestimmte selbstaufgelegte Regeln das Verhalten ihrer Mitglieder zu einem spezifischen Sachbereich formen und festlegen und somit eine soziale Ordnung in den internationalen Beziehungen schaffen. Der Begriff *internationale Regime* wurde erstmals 1975 von John Ruggie im Bereich der internationalen Beziehungen verwendet. Seit dem hat er quasi Karriere gemacht und fand eine schnelle Verbreitung innerhalb der Disziplin. Heute ist er zur vorherrschenden Analyseeinheit internationaler Institutionen geworden, so dass von einem Forschungsprogramm gesprochen wird, welches zur wissenschaftlichen Fokussierung der internationalen Kooperation zwischen souveränen Nationalstaaten beitrug (vgl. Zimmerling 1996; S. 2/

Lehmkuhl 2001; S. 255).

Beeinflusst wurde die Entwicklung der Regimetheorie von dem Hegemonieverlust der USA, als dessen Folge Neorealisten eine Wirkungslosigkeit der internationalen Institutionen wie GATT oder IWF prognostizierten. Diese wurden jedoch auf Grund des Weiterbestehens der Institutionen widerlegt. Internationale Institutionen verloren nicht nur nicht an Bedeutung, es kam sogar zu einer Reihe von Neugründungen, auch ohne die hegemoniale Machtposition der vormaligen Blöcke USA und UdSSR (vgl. Zangl 2006; S. 122). So entwickelte sich die Regimetheorie, als kritische Reaktion auf den in den internationalen Beziehungen dominierenden Neo-Realismus unter Einbeziehung von funktionalistischen Theorieaspekten, wie der Abhängigkeit der Akteure<sup>1</sup> untereinander, zunächst in den USA mit Schwerpunkt auf internationale Wirtschaftsbeziehungen. Besonders Keohane löste mit seinem Werk *After Hegemony* in den 1980ern eine Debatte und von dort an stetige Weiterentwicklung der Regimetheorie aus. Hier grenzte sich Keohane gegen die neorealistisch geprägte Theorie der hegemonialen Stabilität ab und betont, dass die Bildung von Regimen in der internationalen Politik aus allen Arten von Problemfeldern entstehen kann, solange ein gemeinsames Interesse gegeben ist (vgl. ebda; S. 125).

Die theoretische Schule der Regimetheorie ist dem so genannten Neo-Institutionalismus zu zuordnen und geht inhaltlich davon aus, dass Staaten zwar immer noch die wichtigsten Akteure in der internationalen Politik sind, welche im Rahmen anarchischer Strukturen agieren und mit ihrem Handeln eigennützige Interessen verfolgen, allerdings grenzt sie sich vom Neo-Realismus durch die Betonung der internationalen Kooperation auch jenseits von hegemonialer Macht ab. Regimetheorie verweist darauf, dass, wenn die "Kooperation angesichts zunehmend komplexer Interdependenzbeziehungen über Staatsgrenzen hinweg im gemeinsamen Interesse der beteiligten Staaten liegt" diese auch möglich ist (vgl. ebda; S. 121). Es ist also das gemeinsame Interesse, welches staatsgrenzenüberschreitend zu Kooperation führt. Dazu gehört auch, dass Staaten einen Regelungsbedarf in einem gewissen Bereich anerkennen und sich diesem verpflichtet fühlen. In diesem Sinne grenzt sich ihr Verhalten von dem Zustand der Anarchie ab.

Dabei soll an dieser Stelle auf eine sich unterscheidende Theorieentwicklung in der amerikanischen und deutschen Forschung verwiesen werden. Die Mehrzahl der amerikanischen Beiträge fragt nach der optimalen Gestaltung von Politik unter der Bedingung der Interdependenz, was vor allem Fragen nach Wirtschafts- und Sicherheitsregimen westlicher Industrienationen berührt. Die deutsche Forschungsgemeinschaft hingegen vertritt einen umfassenderen Regimebegriff, welcher vor allem aus der Friedens- und Konfliktforschung inspiriert wurde und Regime als soziale Institutionen begreift, welche als intervenierende Variable zwischen Macht und Politikergebnisse zwischenge-

---

<sup>1</sup> Da es sich bei dem Term Akteur um Institutionen und Nationalstaaten handelt, wird er geschlechtsneutral verwendet.

schaltet werden und so eine zivilisierende Wirkung zwischen Eigeninteressen und Machtverteilung auf der einen Seite und effektiver Kooperation im einzelnen Problemfeld auf der anderen Seite, herstellen (vgl. Lehmkuhl 2001; S. 258).

Neben der Interdependenztheorie und dem Konzept der transnationalen Beziehungen war es vor allem die Regimetheorie, welche half, einen breiteren Fokus auf internationale Kooperationsbeziehungen anzuwenden und Erklärungsansätze für institutionellen Wandel zu formulieren. Sie stellte die Kategorien bereit, die eine systematische und vergleichende Analyse von Regelwerken erlaubt (vgl. ebda; S. 255). Schlussendlich liegt die Funktion der Regimetheorie darin: " (...) to explain the possibility, conditions, and consequences of international governance beyond anarchy and short of supranational government in a given issue area" (Mayer/Rittberger/Zürn 1993; S. 392). Dabei zeichnet den Regimeansatz aus, dass er eben jene institutionalisierten Kooperationsbeziehungen von Staaten zur Bearbeitung von Konflikten erfasst, welche diese mit langfristiger Planung eingehen, obwohl auf kurze Sicht gesehen, individuelle Lösungen günstiger und vorteilhafter erscheinen mögen (vgl. Rittberger 1993; S. 9).

Dabei geht die Regimetheorie von einem Regelungsbedarf in einem bestimmten Problemfeld aus. Dieses wird mit dem Regimeansatz hinsichtlich seines Umfangs (Regime abgrenzung- und Vernetzung), seiner Effizienz (Einflussbereich des Regimes) und seiner Leistung (Ordnung/Konflikttransformation) sowie seiner Entwicklung untersucht (vgl. Lehmkuhl 2001; S. 256).

#### 1.1.1. Theorienpluralismus

Seit ihren Anfängen hat sich die Regimetheorie beständig weiterentwickelt, so zeichnet sie sich heute durch ihren Theorienpluralismus aus. Hasenclever, Meyer und Rittberger unterscheiden zwischen insgesamt drei verschiedenen Zugängen zur Regimetheorie. Einem machtbasierten im Sinne des Realismus mit dem Fokus auf Machtbeziehungen, einem interessenbasierten im Sinne des Neo-Institutionalismus mit dem Fokus auf Interessenkonstellationen und schließlich einem wissensbasierten im Sinne des Kognitivismus mit der Betonung auf Wissensdynamiken, Kommunikation und Identität, welche ebenfalls die Regimeentstehung beeinflussen (vgl. Hasenclever/Mayer/Rittberger 1997; S. 2).

In *interessenbasierte Ansätze* finden situationsstrukturelle und spieltheoretische Konzepte Verwendung. Sie entwickelten sich, als Teil des Neo-Institutionalismus, aus der von Keohane geprägten Regimetheorie. Nach anfänglicher Skepsis wurden sie auch in der deutschen Forschung beachtet. Spieltheoretisch lässt sich zwischen *Dilemmaspielen* und *Koordinationsspielen* unterschei-



den. Koordinationsspiele besagen, dass für die beteiligten Staaten kaum ein Anreiz besteht, aus einmal erreichten Kooperationen wieder auszutreten. Bei Dilemmaspielen ist das Gegenteil der Fall. Hier besteht für alle beteiligten Staaten ein steter Anreiz, wieder aus der getroffenen Kooperationsvereinbarung auszutreten, gefördert durch eine ständige Angst, dass auch andere Staaten auf gleiche Art handeln und ein Hintergehen stattfindet. Dabei ist das so genannte Gefangenendilemma zu erwähnen, hier besteht die Situation, dass eine Kooperation für alle Akteure zum Vorteil ist, wenn die Kooperation aufrechterhalten und Vereinbarungen eingehalten werden. Allerdings ist der Anreiz zum Ausscheren groß, da zumindest ein Akteur so zu noch einem größeren Gewinn kommen kann (vgl. Zangl 2006; S. 135).

Im Gegensatz zum interessenbasierten Ansatz wird bei *machtbasierten Ansätzen* nach dem relativen Nutzen und Gewinn eines bessergestellten Akteurs gegenüber eines weniger gut gestellten gefragt. Internationale Institutionen funktionieren zum einen um Machtfaktoren mit einzubinden und so den Prozess der internationalen Regulierung kontrollierbar zu machen, können aber auch ungleiche Machtverhältnisse institutionalisieren und so diese erst recht etablieren. Machtfragen sind immer eng an Fragen der Verfügung von Ressourcen gekoppelt. Dabei geht es neben ökonomischen auch um politische, historische und soziale Aspekte. Ein Mangel an politischen und finanziellen Ressourcen hat gravierende Auswirkungen auf die Partizipation des jeweiligen Akteurs und beeinflusst die Möglichkeit der Kooperation und Aufrechterhaltung der Kooperation des jeweiligen Regimes. Auch die innerstaatliche Ebene ist von Bedeutung. So ist beim so genannten Zwei-Ebenen-Ansatz der Grundgedanke, dass internationale Regime durch das Zusammenspiel von Interessen zwischen aber auch innerhalb von Staaten zustande kommen. Das heißt die Regimebildung darf innerstaatlich nicht gegenläufig zu zentralen gesellschaftlichen Interessen sein. "Dadurch kann - grob gesprochen- die Regimebildung zwar einerseits durch widerstreitende gesellschaftliche Interessen behindert, aber andererseits auch durch auf eine Regimebildung drängende gesellschaftliche Interessen begünstigt werden" (ebda; S. 136).

*Wissensbasierte Ansätze* der Regimetheorie stehen den rationalistischen interessen- und machtbasierten Ansätzen gegenüber. Sie gliedern sich in die Tradition des Konstruktivismus ein und behandeln vor allem die soziale Konstruktion von Problemen sowie deren Bearbeitung, auch die Rolle von Ideen wird hier beachtet (vgl. Brunnengräber 2011; S.17). Dabei bildet in den konstruktivistischen Ansätzen Wissen einen bedeutenden Einflussfaktor sowohl im Bereich des Know-How als auch auf institutioneller Ebene. So bedürfen Staaten Wissen und Expertise um auf dessen Basis praktische Entscheidungen zu fällen. *Epimistic communities* - transnationale, professionelle Wissensgemeinschaften, spielen hier eine entscheidende Rolle<sup>2</sup>. Vor allem im Bereich der Umwelt ist

---

<sup>2</sup> Ausführlicheres dazu siehe Kapitel 2.4.2.

das ein bedeutender Faktor, da Phänomene wie der Klimawandel ein hohes Maß an Expertise benötigen und Staaten damit auf das Wissen weniger zurückgreifen müssen um Entscheidungen bezüglich einer Regulierung ebendieser Probleme zu treffen (vgl. Brühl 2003; S. 29). Weiter gefasst spielt die Positionierung eines Staates, die Identitätsfindung eine Rolle. Internationale Regime sind nicht abgeschnitten von ihrer Umwelt, so werden sie einerseits durch ihre beteiligten Akteure - als interne Faktoren- beeinflusst, andererseits aber auch durch das Umfeld, welches das Regime umgibt - als externe Faktoren (vgl. Sprinz 2003; S. 256). Im Anschluss daran, fragen konstruktivistische Theorien vor allem nach der Entwicklung von Normen und Verhaltensweisen, der Identität der Akteure und der Normeinhaltung (vgl. Vogler 2011; S. 15).

## **1.2. Regimebegriff**

Eine Definition dessen was genau unter dem verwendeten Begriff des Regimes fällt, ist oft nicht eindeutig. Die Breite und Ungenauigkeit des Begriff wurde kritisiert, bezeichnete man mit dem Term *Regime* alles "from an umbrella for all international relations to little more than a synonym for international organizations" (Rittberger 1993; S. 8). Es gilt dementsprechend genau zu definieren was unter dem Begriff des Regimes zu verstehen ist. Eine Definition, welche noch heute verwendet wird und als Standarddefinition Verwendung findet, lieferte Krasner im Jahr 1975, Regime sind demnach als:

(...)implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of facts, causation, and rectitude. Norms are standards of behaviour defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice (Krasner zit. nach: Hasenclever/Mayer/ Rittberger 1997; S. 9).

zu fassen. Sie setzen sich also aus impliziten oder expliziten Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozessen zusammen innerhalb eines bestimmten Feldes der internationalen Beziehungen. Wobei Prinzipien Annahmen über Wirklichkeiten und Verhaltenserwartungen Normen sind, welche sich in Form von Rechten und Pflichten ausdrücken. Regeln sind bestimmte Handlungsvorschriften und durch die Entscheidungsmechanismen findet die Form der Her- und Umsetzung kollektiver Entscheidungen statt. Regime konzentrieren sich auf ein bestimmtes Problemfeld, sind also von internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen zu differenzieren, da sie keine Akteursqualität besitzen (vgl. Zangl 2006; S. 123). Regime sind somit politikfeldspezifische Institutio-

nen, welche sich darauf beschränken, das Verhalten internationaler Akteure alleine auf Grund ihrer normativen Instrumente zu beeinflussen, wobei ihre Grundlage bi- oder multilaterale Verträge bilden (vgl. Hasenclever/Mayer 2007; S. 14).

Die Definition von Krasner wurde ergänzt um den Faktor der Effektivität. Wenn Regeln und Normen, auch explizite, das Verhalten von Staaten nicht beeinflussen, kann der Term Regime nicht verwendet werden, machen die bloße Existenz solcher Regeln und Normen kein Regime aus<sup>3</sup>. Damit grenzte man sich vor allem von einem rechtlichen Regimebegriff ab, so dass das reine Festhalten von Normen Regeln und Prinzipien als so genanntes *paper regime* nicht den politikwissenschaftlichen Regimebegriff befriedigt (vgl. Rittberger 1993; S. 10).

Ein weiterer Faktor der Bestimmung eines Regimes ist, dass dieses als "(...) institutionalisierte, regelhafte Kooperationsbeziehungen in einem bestimmten Politikbereich" (Lemke 2000; S. 32), auf Kontinuität, also nicht nur auf eine kurzfristige Kooperation, sondern auf Dauer ausgelegt sind. Dabei stellen sie keine Garantie für die Lösung von Konflikten bereit, es können vielmehr durch die Institutionalisierung Konflikte fallweise erst geschaffen werden. Regime sind die *Chance der Kooperation*, ihre effektive Umsetzung ist von den beteiligten Akteuren abhängig (vgl. Siedschlag 2000; S. 149). Heute spricht zum Beispiel Müller von Regimen als *kooperative Institutionen*, welche bestehen und zwar zwischen Partnern, die nicht nur geteilte sondern zum Teil auch widerstrebende Interessen vertreten. Die Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren schaffen "einen höheren Grad von Gewissheit über das künftige Verhalten der Beteiligten (...) Sie beenden keine Konflikte, sie zivilisieren sie" (Müller 1996 zit. nach: Lemke 2000; S. 33).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Regime in jedem Fall als "Orte kollektiven Handelns verstanden, die sowohl von den sie bestimmenden Kontextfaktoren als auch von der eigenen Ausgestaltung bezüglich Regeln und Verfahren geprägt sind" (Bürgler 2009; S. 101). Dabei produzieren Regime sowohl informelle als auch formelle Regeln und Normen, welche schlussendlich zu bindenden Vereinbarungen führen können.

### 1.3. Regimeentstehung und Regimebedarf

Der Regimeentstehung oder Regimegenese geht ein Regimebedarf voraus. Der Regimebedarf ergibt sich aus einer konkreten Situation, welche die Verhaltensabstimmung verschiedener Kooperationspartner über nationalstaatlicher Ebene hinaus, verlangt. Damit wird mit dem Regime ein normativ -

---

<sup>3</sup> Dabei wird als Verhaltensbeeinflussung verstanden, dass die beteiligten Akteure sich sowohl in ihrem eigenen Verhalten als auch in der Beurteilung des Verhaltens anderer auf die festgelegten Regeln beziehen (vgl. Rittberger 1993; S.11).

institutioneller Handlungsrahmen geschaffen, welcher vor allem zur *Überwindung kollektiver Dilemmata* dient, wie zum Beispiel einer weltweiten Nichtaufrüstung oder dem Klimawandel. Es handelt sich hierbei um kollektive Dilemmata, so dass die Anstrengungen eines beziehungsweise weniger Staaten kaum zu einem sinnvollen Ergebnis führen können. Deshalb müssen alle beteiligten Akteure - auch konkurrierende - mit eingebunden werden. Dadurch kommt es zu einer Bindungswirkung. Ziel des Regimes ist die Problemlösung (vgl. Kohler-Koch 1989; S. 26f.).

Eine Kooperation ist dann besonders wahrscheinlich, wenn sich Staaten immer wieder in ähnlichen oder selben Interessenkonstellationen befinden. Aufgrund von Wiederholung kann sich internationale Kooperation dann mit klaren Strategien dezentral durchsetzen, muss aber durch internationale Regime gesichert werden (vgl. Bürgler 2009; S. 100). Die Vorteile einer solchen Kooperation sind zum einen die Reduzierung der Transaktionskosten, denjenigen Kosten, welche sonst im Zuge immer neuer Kooperationsverhandlungen entstehen würden. Die Einsparung von Transaktionskosten durch internationale Regime geschieht nun zum Beispiel dadurch, dass Regime einen Verhandlungsrahmen mit bereits feststehenden Verfahren und Verhandlungspartnern, sowie einer definierten Zielsetzung, bereitstellen. Regime zeichnen sich folglich durch ihre Dauerhaftigkeit aus, es geht nicht um die einmalige Transformation eines problematischen in einen kooperativen Prozess sondern es handelt sich meist um einen andauernden Prozess der gemeinsamen Bearbeitung eines kollektiven Problems. Dabei bilden sich institutionelle Strukturen heraus, es entsteht ein regimespezifischer institutioneller Rahmen, wobei das Design dieses Rahmens auch die Handlungsfähigkeit des Regimes beeinflusst. Daneben werden Unsicherheiten bezüglich der Kooperationstreue der Verhandlungspartner abgeschwächt, wodurch ein Einhalten der Vereinbarungen wahrscheinlicher wird (vgl. Zangl 2006; S. 129). Sach- und akteursbezogene Informationen tragen zur notwendigen Transparenz bei, welche die jeweils Beteiligten leichter einschätzbar und somit auch die Verlässlichkeit regimegemäßen Verhaltens berechenbarer machen (vgl. Kohler-Koch 1989; S. 23).

Die Wahrscheinlichkeit der Regimebildung hängt von einer Kosten - Nutzen Rechnung ab. Je geringer die Kosten für die Regimebildung und die Aufrechterhaltung des Regimes, umso wahrscheinlicher kommt es zu dessen Entstehung. Dies ist für den umgekehrten Fall ebenso gültig. Sind die Kosten hoch, wird die Regimebildung unwahrscheinlicher. Daneben wird diese Wahrscheinlichkeit von der Interdependenzdichte des jeweiligen Problemfeldes und der Zahl der betroffenen Staaten beeinflusst. Die Kooperationstreue leidet wenn zu viele Staaten beteiligt sind, da eine dezentrale Verwirklichung immer schwerer zu erreichen ist (vgl. ebda; S. 131).

Regimetheorie ist in diesem Sinne ein problemspezifischer Ansatz um Kooperationsprobleme und Konflikte sowie Kooperationsverhältnisse zu erklären: "Man kann Regimetheorie als einen überbrückenden Theorieversuch verstehen, der je nach Problem vor dem Hintergrund eines eigenen

Begriffs- und Methodenrahmens mal eher auf die eine Theorierichtung und mal eher auf die andere zurückgreift" (Siedschlag 2000; S. 147). Wichtig für die Entstehung eines Regimes ist vor allem, dass ein Akteur das Problem benennt und erfolgreich auf die internationale Agenda setzt, verbunden mit der Forderung nach der Veränderung dieses problemspezifischen Sachverhalts durch aktive Politikgestaltung und Verhaltensänderung (vgl. Gehring/Oberthür 1997; S. 14).

Nicht immer kommt es zur Regimebildung. So kann zwar das Interesse an einer Kooperation gegeben sein, aber innerhalb der beteiligten Regime können Interessen im Konflikt stehen. So sind zum Beispiel in Umweltregimen die Akteure nicht als marktorientierte Gruppe zu bezeichnen, aber "Das Interesse, an einem politischen Regelsetzungsprozess zu umweltpolitischen Fragen teilzunehmen und sich dadurch auch zur Einhaltung gewisser Regelungen zu verpflichten, konfligiert zum Teil stark mit ökonomischen oder gesellschaftlichen Interessen" (Bürgler 2009; S.107).

#### **1.4. Zur Wirkung internationaler Regime**

Ab Mitte der 1990er fand innerhalb der Regimetheorie eine verstärkte Beschäftigung mit der Frage nach der Effektivität von Regimen und der Interaktion mit und der Einflussnahme auf andere Regime und Institutionen statt. Die Beschäftigung mit Regimeinteraktion entstand aus der Frage nach Regimeeffektivität. Dabei unterscheiden sich diese beiden Fragestellungen in so fern, dass Regimeeffektivität die Einflüsse welche einzelne Institutionen auf ihren eigenen Sachbereich haben und Regimeinteraktion nach den durchaus auch wechselseitigen Einflüssen der Institutionen aufeinander, fragt (vgl. Stokke/Oberthür 2011; S. 5). Daneben ist zu beachten, dass in der Regel eine Reihe verschiedener Regime im Rahmen eines Problembereichs bestehen, welche nicht isoliert von einander agieren sondern durchaus in Interaktion treten: "Es wird davon ausgegangen, dass Regime durch den formellen oder informellen gegenseitigen Austausch von einander lernen können. Die Übernahme von konkreten Prinzipien, Normen oder gar Regeln kann die Folge davon sein" (Bürgler 2009; S. 113). Ihre Form ist dabei die von Regelwerken, welche konstitutionell oder Rahmenabkommen sind und deren Einhaltung durch Selbstregulierung gewährleistet wird.

##### **1.4.1. Regimeeffektivität**

Die Regimewirkung kann anhand zweier Kriterien beurteilt werden: "Analytically, institutions can be significant in two respects: they may be more or less effective, and they may be more or less robust" (Hasenclever/Mayer/Rittberger 1997; S. 2). Zum einen kann ein Regime effektiv hinsichtlich

des Ausmaßes, in welchem die Mitglieder sich an seine Regeln halten, sein. Zum anderen kann die Effektivität am Umfang der Zielerreichung gemessen werden. Robustheit bezieht sich dabei "to the extent to which 'insitutional history matters'" (ebda; S. 2). Gemeint ist die Unabhängigkeit des Regimeerhalts von äußeren Einflüssen, wie zum Beispiel Regierungswechsel. Außerdem interagieren innerhalb eines Regimes die Aspekte der Gruppengröße, der Gruppenasymmetrie und das Ausmaß an Unsicherheit, die: "eine kausale Komplexität bilden, welche in unterschiedlicher Kombination einzelner kausaler Bedingungen die demokratische Ausgestaltung internationaler Regelsetzungsprozesse beeinflussen" (Bürgler 2009; S. 115).

Prinzipiell ist mit der *Regimeeffektivität* die Wirksamkeit des kooperativen Problemlösungsverhaltens angesprochen. Effektivität heißt die erfolgreiche Abschaffung oder wesentliche Minderung des Problems, welches ursprünglich zu der Entstehung des Regimes führte (vgl. Young/Levy 1999; S. 1). Allerdings ist die Ursachenzuschreibung für Verhaltensänderungen oft nicht einfach und somit die Bestimmung der Effektivität eines bestimmten Regimes komplex. So müssen Regime in Beziehung mit anderen Akteuren, welche das Problemfeld beeinflussen, gesehen werden. Bei genauerer Betrachtung kann Effektivität mehrdeutig sein. Oran Young differenziert die Beantwortung der Regimeeffektivität mit folgenden Ansätzen und stellt damit eine Effektivitätsdefinition von Regimen bereit, welche aus insgesamt fünf Bestandteilen besteht. Der *Problemlösungsansatz* fragt, wie zu Anfang beschrieben, nach der Lösung des Kooperationsproblems. Inwieweit hat das Regime zur Lösung des Problems beigetragen, welches ursprünglich zu der Entstehung des Regimes geführt hatte? *Rechtliche Definitionsansätze* ziehen die Vertragseinhaltung durch die Vertragspartner, *compliance*, also dem regelkonformen Verhalten seiner Mitglieder, als Bewertungskriterium heran. *Ökonomische Effektivität* ist gleichbedeutend mit der ökonomischen Effizienz der Kooperation und ob durch das Regime zum Beispiel Kosten gespart werden. Aber auch *normative Effektivität*, wie zum Beispiel Gerechtigkeit, also die Frage wie gerecht ist ein Regime im Sinne von Führung und Partizipation sowie der Verteilungsgerechtigkeit, spielen bei der Effektivitätsevaluation eine Rolle. Schließlich kann Effektivität ebenfalls gemäß eines *politischen Ansatz* gemessen werden, der die programmatische Maximalziele des Regimes im Sinne einer Veränderung des Verhaltens der Akteure im spezifischen Problemfeld als Kriterium nimmt und dem Problemlösungsansatz ähnlich ist (vgl. Young/Levy 1999 zit. nach: Sprinz 2003; S. 259).

Deutlich wird, dass Regimeeffektivität nur schwer zu erfassen ist, so gibt es auch keine Konsensdefinition. Zur Untersuchung der Effektivität werden, verschiedene Ebenen, auf welchen Effektivität gemessen werden kann, unterschieden. Dazu gehört der *Output*, *Outcome* und *Impact* eines Regimes. Output bezeichnet die Produktion von Prinzipien, Normen und Regeln, durch internationale Institutionen. Outcome bezieht sich auf die Wirkung auf das Verhalten der Vertragspartner, pas-

sen sich diese den normativen Regelungen an? und Impact schließlich beschreibt die Zielerreichung im jeweiligen Problemfeld, also das Schutzgut des Regimes (vgl. Hasenclever/Mayer 2007; S. 29).

#### *1.4.1.1. Gerechtigkeit und Fairness als Bewertungskriterium der Regimeeffektivität*

Gerechtigkeit spielt bei der Regimebildung und der Frage nach Effektivität eine große Rolle. Oft kommt es zu Kooperationen in Konfliktfeldern, in welchen es um die begrenzte Verfügbarkeit einer Ressource geht und die Gewinnbeteiligung geregelt werden muss. Distributive Gerechtigkeit als soziale Norm hat hier die Funktion, mögliche Konflikte um die Verteilung zu mindern. Voraussetzung ist die Knappheit bestimmter Güter. Dabei ist eine mäßige Knappheit gemeint, denn ist die Knappheit zu groß, befinden sich die Akteure in einem Nullsummenverhältnis, welches zu keiner Kooperation führt. Daneben müssen sich die Akteure innerhalb einer moralischen Gemeinschaft positionieren, welche auf geteilte Werte und entwickelte Prinzipien baut. Dabei folgen die Akteure der *Logik der Angemessenheit* und wählen so die der Situation angemessene Handlungsalternative. Es entwickelt sich mit der Zeit, die: "strukturierende kooperative Praxis für die beteiligten Staaten" (Mayer 2006; S. 154), welche zu Folge hat, dass die Kooperationsnormen internalisiert werden<sup>4</sup>. Bei der Frage nach Gerechtigkeit von Regimen geht es um die Beschaffenheit ebendieser Normen, Prinzipien und Regeln sowie Entscheidungsverfahren. Regime legen den Kontroll- und Kooperationsmodi fest. Im Sinne der Regimedefinition ist hinsichtlich der Verfahrensgerechtigkeit nach den Mitwirkungschancen der Akteure im jeweiligen Regime zu fragen. Dazu zählen zum Beispiel Stimmrecht, "Man könnte sie (*die Gerechtigkeit*) als politische oder, da sie ein mögliches Attribut der prozeduralen Komponente des Regimes ist, als Verfahrensgerechtigkeit im engeren Sinne bezeichnen" (ebda 2006; S. 163 *Veränderung durch Autor*).

Gerechtigkeit spielt aber nicht nur für die Regimeentstehung sondern auch für den Regimeerhalt eine große Rolle. Es gilt die Prämisse, je gerechter das Regime, desto stabiler ist es (vgl. ebda; S. 156). Gerechtigkeit in diesem Sinne bezieht sich sowohl auf eine gerechte Gewinnbeteiligung als auch den gerechten Zugang zum Regime, so: "Institutionen, die nicht gerecht sind - indem sie beispielsweise nicht allen Beteiligten Chancengleichheit oder gleichen Zugang gewähren - , werden sich wahrscheinlich nicht als stabil oder dauerhaft erweisen" (Kapstein 1999 zit. nach: Mayer 2006; S. 157). Auch Rawls verwies auf Gerechtigkeit in diesem Zusammenhang, sie ist die erste Tugend sozialer Institutionen (vgl. Höffe 2007; S. 8) .

Der Erfolg eines Regimes ist also durch eine gleichberechtigte Verteilung der Kooperations-

---

<sup>4</sup> Ausführlicher dazu siehe Kapitel 2.4.1.

gewinne und eine gerechte Teilhabe bestimmt. Wobei Verteilungsgerechtigkeit angewandt auf Regime "das Produkt der routinemäßigen regelgeleiteten Kooperation der Regimemitglieder" (Mayer 2006; S. 162) zu definieren ist, welche sich durch eine Ausrichtung ihres Verhaltens an vereinbarte Normen, Prinzipien und Regel Kooperationsgewinne verschaffen oder nicht verschaffen können. Dieser Punkt wurde in der Regimetheorie bislang vernachlässigt.

#### 1.4.2. Regimeinteraktion

Die Entwicklung der Regimetheorie hat vor allem seit den 1990ern durch eine verstärkte Fokussierung auf internationale Umweltregime und Regimeeffektivität die Frage nach der Wechselwirkung zwischen Institutionen, dem *regime interplay*, als Forschungsbereich gewonnen. Dabei geht es darum, Effekte und Konsequenzen von Institutionen, welche über den eigenen Problembereich hinausgehen, zu erfassen (vgl. Stokke/ Oberthür 2011; S. 5). Für einen längeren Zeitraum gingen Regimeanalyst\_innen davon aus, dass Regime sowohl unabhängig von einander entstehen, als auch in ihrer Konsequenz nur ihr eigenes Problemfeld betreffen (vgl. Gehring 2007; S. 94). Die Entwicklung der internationalen Kooperation im Umweltbereich, die starke Fragmentierung der Regime und die Zunahme ihrer Zahl (bereits 1992 auf der Rio-Konferenz wurden 125 multilaterale Umweltregime gezählt) führten zu einer stärkeren Beachtung der Regimeeffektivität auf regimefremde Akteure. Die Wirkung der Regime beschränkt sich nicht nur auf Verhaltensanpassung, sondern oftmals wird die Prioritätensetzung der relevanten Akteure beeinflusst. So ist es schwer vorstellbar, dass sich ihr Wirkungsbereich nur auf den eigenen Regimebereich beschränkt: "modern international regimes include, beyond a set of substantive norms regulating collectively desired behaviour, collective decision-making systems" (Gehring 2004; S. 219). Die Effektivität bestimmter Institutionen hängt damit oftmals nicht mehr nur von der eigenen Regimegestaltung ab, sondern vor allem von der Interaktion mit anderen Institutionen. In der klassischen Regimetheorie fand dieser Aspekt lange keine Aufmerksamkeit, die Konzepte der *epistemic communities* und der *advocacy networks* allerdings beachteten die Einflussnahme anderer Akteure neben den Nationalstaaten.

Nach Young lassen sich vier verschiedene Typen des *institutional interplay* unterscheiden. Regime sind *embedded*, also eingebettet in einen größeren Kontext aus allumfassenden Prinzipien und Praktiken. Dies war wichtig für die Feststellung, dass ein korrektes Verständnis eines Regimes, wie zum Beispiel dem globalen Handelsregime nicht möglich ist, ohne seine Eingebundenheit in einen grundlegenden Zusammenhang, wie in diesem Fall dem Prinzip der Souveränität zu beachten (vgl. Stokke 2001; S. 4). Regime sind *nested*, verschachtelt, wenn sie mit einem entweder funk-



tionell oder geographisch breiteren Regime in Beziehung treten. Als dritte Möglichkeit der Interaktion von Institutionen findet sich das *clustering*, was der Zusammenschluss von unterschiedlichen Abkommen zu einem institutionellem Paket beschreibt. Es kommt zu einem deliberativen Zusammenschluss von verschiedenen Regimen. Schließlich können Regime auch *overlapping*, überlappend sein. So beeinflussen sich individuelle Regime, welche zu unterschiedlichen Zwecken gegründet wurden: "and largely without reference to one another intersect on a de facto basis, producing substantial impacts on each other in the process" (Oberthür/Gehring 2011; S. 33). Die Beeinflussung geschieht unbeabsichtigt.

#### 1.4.2.1. Einflussbeziehungen sich überlappender Regime

Bearbeitet wurde die Thematik der Interaktion zwischen zwei unterschiedlichen Regimen vor allem am Beispiel von Umwelt- und Handelsregimen. Allerdings ist die Forschung zu internationalen Regimen, welche im internationalen System co-existieren und mit einander interagieren und sich überlappen noch nicht weit fortgeschritten (vgl. Gehring 2004; S. 221). Wie schon gesagt, fand eine Beschäftigung vor allem im Rahmen der Umwelt- und Handelsregime statt. Vor allem die Problemfelder des internationalen Umweltschutz überschneiden sich mit anderen internationaler Regime was der zunehmenden *Regimedichte* und der *Regimekomplexität* geschuldet ist. Unterschieden wird zwischen einem *source regime* (in Folge als Ausgangsregime oder Ausgangsinstitution bezeichnet)<sup>5</sup> und einem *target regime* (in Folge als Zielregime oder Zielinstitution bezeichnet) (vgl. ebda S. 229), wobei das Erste Einfluss auf das Letzte nimmt. Diese Einflussnahme kann sowohl positive, negative oder neutrale Folgen für die Regimeeffektivität des Zielregimes haben.

Bedingung für die Einflussnahme sind eindeutige *Kausalbeziehungen* welche zwischen den beiden relevanten Regimen bestehen. Diese setzen sich aus Teilschritten zusammen. Zunächst bestimmt eine Veränderung innerhalb der institutionellen Struktur des Ausgangsregimes eine Problemdefinition, Präferenzen oder Handlungsänderungen der relevanten Akteure innerhalb des Regimes. Im Anschluss werden Zielsetzungen, Präferenzen oder Handlungen von Akteuren innerhalb des Zielregimes beeinflusst. Dabei müssen: "diese Wirkungen (...) schließlich entweder die normative Entwicklung der Zielinstitution oder ihre Wirksamkeit in dem von ihr regulierten Problemfeld beeinflussen" (Gehring 2007; S. 97). In Folge dessen wird sowohl die Makroebene der beeinflussenden Institution, ihre Regeln, Normen, Entscheidungen und Wissen einbezogen, da sie auf der Mikroebene, der Akteursebene einen Wandel von Problemdefinitionen, Präferenzen und Handlungen

---

<sup>5</sup> Bei den Bezeichnungen stütze ich mich auf Gehring 2007 wobei hier der Term internationale Institutionen und internationale Regime ohne Unterscheidung genutzt wird (siehe S. 94).

bewirkt, welche wiederum auf die Akteure der Zielinstitution Einfluss nehmen und diese im Anschluss einen Wandel der Makroebene der Zielinstitution hervorruft.

Dabei nimmt die Interaktion von Regimen auf folgenden drei Ebenen der Regimeeffektivität Einfluss. Zunächst muss eine internationale Institution einen normativer *Output*, also zum Beispiel verhaltenslenkende Normen, konsensuelles Wissen oder Ähnliches hervorbringen, um dadurch den *Outcome* des Zielregimes, der Verhaltensanpassung der staatlichen und auch nichtstaatlichen Akteur\_innen zu beeinflussen. Auf dritter Ebene, dem *Impact*, wird der Sachbereich, also das Schutzgut eines Regimes beeinflusst (vgl. Gehring/Oberthür 2011; S. 248/ Gehring 2007; S. 98).

Auf der *Output* Ebene kann eine kognitive Einflussbeziehung oder eine Beeinflussung aufgrund institutioneller Bindung bewirkt werden. *Kognitive Beeinflussung* findet allein durch die Produktion und Weitergabe von für die Zielinstitution relevantem Wissen, durch die Ausgangsinstitution statt. Es handelt sich dabei um institutionelles Lernen, wobei zum Beispiel auch bereits im Rahmen eines Regime entwickelte Strukturen von einem anderen übernommen werden können. So orientierten sich die Verhandlungen über ein Modell der Überwachung der Einhaltung der Reduktionspflichten des Kyoto-Protokoll an dem bereits bestehenden Modell im Rahmen des Motrealer Protokolls zum Schutz der Ozonschicht (vgl. Gehring 2007; S. 98). Die Einflussnahme auf Grund von *institutioneller Bindung* kann zum einen durch die Normeinhaltung, indessen Konsequenz Akteur\_innen der *Logik der Angemessenheit* folgen um ihr Verhalten zu legitimieren und sich in komplexen Situationen zu orientieren, stattfinden. Daneben spielt auch die *Logik der Konsequenz* eine Rolle, so werden sich Akteur\_innen auch deshalb normkonform verhalten, da sie nicht den Verlust der Reputation als zuverlässiger Kooperationspartner oder die erwarteten Kooperationsgewinne riskieren möchten (vgl. ebda; S. 99).

Vorraussetzung der Einflussbeziehungen sind gewisse Überlappungen der beteiligten Institutionen. Diese Überlappungen bestehen zum einen in der Relevanz der Problemfelder und in der Überlappung der Mitgliedschaften. Allerdings, um eine signifikante Beeinflussung zu bewirken, sollten die Institutionen nicht in allen Aspekten konform gehen.

Auf der *Outcome* und *Impact* Ebene betrifft die Einflussnahme zum einen die Wirksamkeit des Zielregimes in seinem relevanten Problemfeld. Ausserhalb der Normen- und Entscheidungsstrukturen der jeweiligen Regime, betrifft die Einflussnahme das bearbeitete Problemfeld. Dabei kann diese Wirkung sowohl zu Synergie als auch zu Störungen führen. So können zum Beispiel Maßnahmen innerhalb des Klimaregimes zu einer Untergrabung der Steuerungsfähigkeit der Abkommen zu den Rechten indigener Völker führen. Einfluss wird also durch Verhalten ausgeübt. Wichtig für das Ergebnis der Einflussnahme ist die Zielsetzung. Verfolgen zwei Institutionen die gleichen Ziele, so werden unterschiedliche Akteure im Rahmen zweier verschiedener Institutionen

die selbe Zielsetzung verfolgen. Unterschiedlich können die Regime hinsichtlich ihrer Steuerungsmöglichkeiten sein. Ist das nicht der Fall, kann, wenn zum Beispiel eine Institution über stärkere Überwachungs-, Sanktions- und Unterstützungsmöglichkeiten verfügt für Staaten mit schwacher Handlungskapazität einen verpflichtenderen Charakter haben und somit durch die Übernahme, die Wirksamkeit der Zielinstitution erhöhen (vgl. ebda; S. 102).

Schließlich besteht noch eine Abhängigkeit hinsichtlich der verschiedenen Schutzgüter. So kann das Schutzgut der Ausgangsinstitution das Schutzgut der Zielinstitution unmittelbar beeinflussen. Ähnliches beschreibt das Dilemma zwischen dem Recht auf Entwicklung und dem Klimaschutz, so kann das Schutzgut Klima, welches begrenzt ist, durch die Inanspruchnahme des Schutzgut Entwicklung des Menschenrechtsregimes limitiert und beeinflusst werden, indem zum Beispiel durch industrielle Entwicklungsprojekte mehr Emissionen ausgestossen werden, oder auf Grund des Rechts auf Entwicklung Emissionssenkungen für bestimmte Länder nicht festgelegt werden.

Folgen der Einflussnahme sind entweder *Synergien* oder *Störungen* zwischen den beiden Institutionen. Unterstützt die Einflussnahme die Zielerreichung des Zielregimes und geht konform mit dessen Zielrichtung, spricht man von Synergie. Läuft sie dieser zuwider kommt es zu einer Störung (vgl. ebda; S. 96). So kann Regimeinteraktion zu Konflikt führen. Als bekanntes Beispiel sei hier die Pflanzung von Monokultur Waldplantagen im Namen der Klimamitigation unter dem Klimaregime vs. dem Erhalt von Biodiversität unter dem Biodiversitätsabkommen, genannt (vgl. Gehring/Oberthür 2011; S. 247).

## **1.5. Global Environmental Governance - neue Akteure in der Regimeforschung**

Internationale Verhandlungen sind ein konfliktreiches Feld. Das resultiert aus den widerstrebenden Interessen, welche zwischen aber auch innerhalb der Nationalstaaten dominieren. Wie im vorhergegangenen Kapitel erarbeitet, kommt es zu der Entstehung eines Regimes durch die Kooperation von unabhängigen Nationalstaaten in einem spezifischen Problemfeld. Dadurch erfolgt die Internationalisierung eines vormals nationalen Politikfeldes. internationale Regime missen umfassende und verlässliche Daten, es kann aber davon ausgegangen werden, dass in den letzten Jahrzehnten vor allem in den Bereichen *Umwelt* und *Menschenrechte* die Verregelungsdichte deutlich erhöht wurde<sup>6</sup> (vgl. Hasenclever/Mayer 2007; S.19) und dadurch neue Akteure, jenseits der souveränen Nationalstaaten, in den Blick geraten.

Die theoretische Entwicklung der Verankerung nichtstaatlicher Akteure in die Konzepte der

---

<sup>6</sup> Im Bereich der Umwelt kann hier das Klimaregime als Beispiel dienen, im Bereich der Menschenrechte sei auf die jüngste "Generation" so z.B. auch die Erklärung zu indigenen Völkern erwähnt.

internationalen Beziehungen geht entlang der Entwicklung der gesamten Disziplin. Nichtstaatliche Akteur\_innen gelangten in den Fokus im Laufe der 1970er mit der theoretischen Entwicklung des Pluralismus und der komplexen Interdependenz. Diese Entwicklung wird mit dem Begriff der *governance* gefasst, welcher weg von der staatszentrierten Analyse der Regimetheorie die Formen der Zusammenarbeit jenseits des Nationalstaates zum Thema hat.

Der Begriff der *global governance* bezieht sich auf die Akteursvielfalt in dem zunehmend globalisierten System, in welchem sich ehemals dem Nationalstaat obliegende Kontrollspähren auf andere Akteure\_innen verschoben haben. Demnach bezieht er mögliches Regelungsversagen der Nationalstaaten in bestimmten Bereichen mit ein (vgl. Vogler 2011; S. 17). Im Gegensatz zum Regimebegriff hat er weniger Koordinations- und Kooperationszusammenhänge im Rahmen nationalstaatlicher Politik zum Gegenstand, sondern erkennt an: "daß es um nicht-hierarchische Koordination hochkomplexer Netzwerke geht, um das Zusammenspiel staatlicher und nicht - staatlicher Akteure" (Risse 1999; S. 12).

Vor allem im Umwelt- und im Menschenrechtsbereich spielen nichtstaatliche Akteure und Netzwerke sowohl für die Entstehung als auch die Gestaltung der Regime eine entscheidende Rolle. Im Bereich der Menschenrechte übernehmen Nichtregierungsorganisationen zusammen mit anderen nichtstaatlichen Akteuren durch die Bildung von Partnerschaften mit staatlichen Akteuren eine größere Rolle. Dabei handelt es sich nicht im Sinne der wissensbasierten Ansätze der Regimetheorie um ein Nullsummenspiel mit einem Kompetenzgewinn zu Gunsten der nichtstaatlichen Akteure, sondern um *Koalitionen gleichgesinnter Akteure* (ebda; S. 10). Die so genannten *advocacy networks* bilden sich auf der Grundlage von geteilten Informationen und Ressourcen, welche vor allem im Bereich der Menschenrechtspolitik eine wichtige Rolle spielen (vgl. ebda S.11f). So findet sich im Menschenrechtsbereich kaum ein Vertrag - bilateral oder international, der ohne die Mitwirkung von *advocacy networks* entstanden ist. Dabei sind viele Regime und Abkommen in diesen Bereichen nicht durch eine grundsätzliche Interessensdifferenz zwischen den verschiedenen Akteuren, sondern durch Zusammenarbeit zustande gekommen (vgl. ebda; S. 10). Es müssen nicht zwingend Nichtregierungsorganisationen sein, sondern es sind vielmehr alle Zusammenschlüsse gemeint, welche Verbindungen zwischen der nationalstaatlichen Ebene und der internationalen herstellen: "These transnational advocacy networks circumvent repressive state authorities and built direct connections between the international and the domestic realm" (Schmitz/ Sikkink 2001; S. 523).

Im Umweltbereich sind die so genannten *epistemic communities* für die Entstehung von Kooperation verantwortlich. Diese Ansätze sind ursprünglich im Rahmen der neoliberalen Regimeanalyse innerhalb der wissensbasierten Theorieansätze entstanden. Besonders für die Regimebildung im internationalen Umweltbereich sind sie von Bedeutung. So verändern diese Wissensgemein-

schaften nicht nur den Blickwinkel auf ein Problem, sondern definieren wissenschaftliche Erkenntnisse als Konflikt. Daneben setzen sie Standards und können so die innerstaatlichen Interessen neu definieren, obgleich die Durchsetzung wiederum in der nationalstaatlichen Entscheidungsgewalt verbleibt (vgl. Brühl 2003; S. 164). Internationale und nationale Nichtregierungsorganisationen, private Unternehmen und transnationale Unternehmen sind vor allem im Umweltbereich in die Regime mit eingebunden. Erweitert wird dies um soziale Bewegungen und transnationale Akteure. Nichtstaatliche Akteure fordern die staatliche Handlungsmacht heraus, beziehungsweise unterziehen dieser einer Kritik: "Non - state actors championing a particular issue such as the environment are challenging nation-states and, by extension, interstate organizations- claiming they are failing to solve global issues" (Ford 2011; S. 28). Allerdings erfüllen sie nicht nur die Funktion von Kritik, sondern begeben sich in Zusammenarbeit um Reformansätze auszuarbeiten. Dabei bezieht sich der Term nichtstaatlicher Akteure auf alle *TNCs - Transnationale Firmen*, *NGOs - Nichtregierungsorganisationen* oder soziale Bewegungen, welche quer über den Globus aktiv sind und Teil der globalen Politik bilden und sind weder "states nor international organizations, but they act alongside them, sometimes collaborating with and sometimes challenging them, and at other times ignoring them altogether" (ebda; S. 28).

Im Rahmen der Umweltpolitik hat sich vorrangig der Begriff der *global environmental governance* durchgesetzt. Da im Rahmen von global governance zur Umwelt eine Vielzahl an Akteuren, Strukturen und Regulierungsmechanismen beteiligt sind, ist es sinnvoll, diese genauer zu differenzieren, denn nicht nur Staaten und internationale Organisationen oder internationale Nichtregierungsorganisationen sind Teil des "coherent (or not so coherent) whole" (Kütting 2011; S.2). Besonders internationale Nichtregierungsorganisationen tragen entweder zur Ausgestaltung des Feldes bei oder existieren zusätzlich dazu. Sie sind in einer beratenden Funktion in den Gesetzgebungsprozess von internationalen Organisationen wie der WTO - Welthandelsorganisation oder der UN - Vereinten Nationen eingebunden. Allerdings sind nicht alle Bewegungen in diesen Prozess eingeschlossen sondern "Radical movements can be found outside the policy process in the form of the landless movement, protests outside WTO ministerial meetings and so forth" (ebda; S. 3).

Allerdings bleiben die Institutionen mit der meisten Entscheidungsgewalt zwischenstaatliche: So hat sich zwar die Rolle des Staates in gewissen Bereichen verändert, aber "While states may appear to have lost autonomy, juridically their claim to sovereignty is not undermined" (Ford 2011; S. 30).

## 2. Menschenrechte

Die Idee, Menschenrechte hinsichtlich der Frage ihrer Einflussnahme auf die internationale Kooperation zum Klimawandel zu untersuchen, verlangt eine Darstellung des Gehalts dessen, was unter Menschenrechten in dieser Arbeit zu verstehen ist. Vorausgehend sei dazu bemerkt, dass Menschenrechte kein statischer Begriff sind, sondern je nach Betrachterperspektive und Zeitpunkt durchaus unterschiedliches meinen können. Ihre *eigentümliche Mehrdeutigkeit* (vgl. König 2005; S. 10), verlangt eine genaue Begriffsbestimmung. Das ist keineswegs einfach, so sind Menschenrechte auf der einen Seite Idee, auf der anderen Seite Wirklichkeit. Menschenrechte sind aber auch ein historisch-politischer Begriff, der sich jeder einfachen Definition entzieht und bis heute andauert (vgl. Hinkmann 1996; S. 6). So spricht Heiner Bielefeld von einer *neuen Unübersichtlichkeit im Verständnis der Menschenrechte*, was durch die Inbesitznahme des Begriffs von vielen verschiedenen Seiten herrührt. Somit ist der Begriff der Menschenrechte als Schlüsselbegriff uneindeutiger geworden, er wird alltäglich und vor allem in manchen Fällen widerspricht er sich, was an der Ausdifferenzierung des Diskurses in juristisch, politische, ethische und theologische Spezialdiskurse liegt. Es stoßen unterschiedliche Interessen und Meinungen aufeinander, der gemeinsame normative Grund gerät aus dem Blick und der Menschenrechtsbegriff droht, ob seiner politischen Aufwertung seine inhaltlichen und normativen Konturen zu verlieren (vgl. Bielefeldt 1998; S.6).

Die faktische Durchsetzung von Menschenrechten auf nationalstaatlicher Ebene bleibt hinter den Ansprüchen zurück, welche durch die Aufwertung der Menschenrechte im internationalen Kontext suggeriert werden. Habermas bezeichnet das als "Janusgesicht, das gleichzeitig der Moral und dem Recht zugewandt ist" (Habermas 1999 zit. nach: Weiß 2011; S. 20). Bielefeldt bringt das auf den Punkt in dem er sagt dass, hinter dem einhelligen *Ja* zu den Menschenrechten sich nicht selten ein *Aber* verbirgt (vgl. ebda; S.8).<sup>7</sup> Das liegt neben den oben genannten Punkten auch daran, dass die Existenz von Menschenrechten schwer erfassbar ist. Sie existieren nicht in dem Sinne wie dem Gesetz nach verfasste Rechte, sondern sind viel mehr eben auch moralische Ansprüche, die sich beständig weiterentwickeln und nicht auf bereits vorhandene Gesetze zurückgreifen oder diese bestätigen. So gilt für Menschenrechtserklärungen: "Aber artikuliert und ratifiziert wird dann ein ethischer Anspruch - nicht eine Aussage über etwas, das bereits durch Gesetz gewährleistet ist" (Sen 2010; S. 384).

In der Durchsetzung der Menschenrechte durch Rechtsprechung finden diese als legal kodifizierte und justiziable Rechte ihren Ausdruck. Daneben aber sind Menschenrechte eben aber auch

---

<sup>7</sup> Außerdem ist es kaum möglich die Frage nach Menschenrechten mit einem Nein zu beantworten: "Anyone who voices doubts about human rights apparently moves beyond the accepted bounds of universal morality in a time of humanitarian and military interventions" (Hoffmann 2011; S.1).

Ansprüche welche auf Basis eines moralischen Diskurses erhoben werden: "In dieser Hinsicht sind Menschenrechte öffentlich kommunizierte moralische Rechtsansprüche, die in legale und justiziable Rechte erst überführt, also 'positiviert' werden *sollen*" (König 2005; S. 10) wobei diese Überführung auf nationalstaatlicher Ebene stattfindet. Menschenrechte haben neben der juristischen also einen stark moralisch-ethischen Charakter.

Schließlich lässt sich noch folgendes zu der Einordnung der Menschenrechte bemerken. Sie beinhalten den Begriff des Rechts. Dieser wiederum besteht zum einen aus dem objektiven Recht der Gesamtheit der Rechtsnormen einer Gesellschaft und dem subjektivem Recht das heißt individuellen Rechtsansprüche des Einzelnen, welche juristisch einklagbar sind. Das subjektive Recht richtet sich dabei an einen Adressaten, für welchen eine Verpflichtung aus dem gestellten Anspruch des Rechtssubjekts entsteht. Ähnliches gilt für Menschenrechte. Sie regeln das Verhältnis zwischen *Rechtssubjekten* (dem Einzelnen oder Gruppen) und *Adressaten* (den Staaten oder Staatengemeinschaften) unter Bezugnahme auf bestimmte *Inhalte* (vgl. Fritzsche 2004; S. 15). Damit sind diese Rechte relational, sie bezeichnen eine soziale Beziehung zwischen zwei Akteuren - einem Rechtsträger und einem Rechtsadressaten. Menschenrechte in diesem Sinne beziehen sich auf spezifische Objekte, die Menschen auf Grund ihres Menschseins gegenüber anderen Akteuren erheben und durchsetzen können (vgl. König 2005; S. 8). Daraus ergibt sich die Frage nach der Präzisierung der Rechtsträger, sind dabei nur einzelne Individuen eingeschlossen, im historischen Verlauf, waren immer wieder bestimmte Gruppen ausgeschlossen, oder gelten diese Rechte auch für Gruppen wie zum Beispiel ethnische Minderheiten oder indigene Völker? Auch die Frage nach den Rechtsadressaten ist nicht so einfach zu beantworten. Im klassischen Sinne sind diese die Nationalstaaten, aber in jüngster Zeit werden Staatenbünde und transnationale Unternehmen ebenfalls immer mehr zu Rechtsadressaten (vgl. ebda; S. 10.). Die letzte Frage schließlich betrifft die Verantwortlichkeit für die Durchsetzung der Menschenrechte. Welche Autorität ist dafür verantwortlich? Neben nationalen Gerichtshöfen, deren Beziehung zur Herrschaft und damit deren Unabhängigkeit von Land zu Land unterschiedlich ist, sind im 20. Jahrhundert eine Reihe von internationalen Gerichtshöfen hinzugekommen. Menschenrecht oder besser ausgedrückt unser Verständnis der Menschenrechte unterliegt somit einem Wandel. So sind Menschenrechte in unserem heutigen Alltagsverständnis, diejenigen Rechte die allen Menschen aufgrund ihres bloße Menschseins zustehen.

Um sich dem heutigen Menschenrechtsbegriff zu nähern wird zunächst in Kapitel 2.1. die ideengeschichtliche Begründung der Menschenrechte bis hin zum 20. Jahrhundert dargestellt. Dann wird der heutige Menschenrechtsbegriff, als moderner Menschenrechtsbegriff diskutiert und die Internationalisierung des Menschenrechtsschutzes als Folge des Wandels des Menschenrechtsbegriffes mit Betonung auf die für die Fragestellung wichtigen Solidaritäts- und Gruppenrechte behandelt.

## 2.1. Philosophische Begründungen zwischen Natur-Glaube-Vernunft

Ideengeschichtlich ist das Konzept der Menschenrechte aus den unterschiedlichsten Richtungen entstanden. In der *naturrechtlichen Begründung*, ursprünglich von den Kynikern in der griechischen Antike, später mit Einfluss auf die Ideen der Stoa, speiste sich das Selbstverständnis der Menschen nicht aus der Zugehörigkeit zur athenischen Polis sondern aus ihrer Selbstdefinition als Weltbürger, als Kosmopoliten (vgl. Tönnies 2011; S. 13). Ebenso ist in der stoischen Philosophie der Grundgedanke der Menschenrechte vorhanden: die Gleichwertigkeit aller Menschen (vgl. Hinkmann 1996; S. 24). In Rom entwickelten sich die Ideen der Stoa weiter, da die Römer nach ihrem Sieg über Griechenland diese mit in ihr Reich trugen, nahm die Idee der *Natura*, sprich der Gleichheit aller Menschen, Einzug in die Kreise der Gebildeten. So hatte zum Beispiel das so genannte Fremdenrecht, welches besagte, dass alle, die an einem Rechtsgeschäft beteiligt waren, als gleichwertig gelten, egal welchen sozialen Hintergrund sie hatten, praktisch juristischen Charakter und war ethisch neutral formuliert (vgl. Tönnies 2011; S. 14; Poole 1999; S. 7). Im Christentum wurde dann die Würde und Gleichheit des Menschen aus der Tatsache abgeleitet, dass der Mensch Gott von allen Wesen am nächsten ist. In der naturrechtlichen Tradition lassen sich also Menschenrechte mit der Natur des Menschen begründen.

Der *positiv-rechtliche* Menschenrechtsbegriff setzt sich vor allem mit der Aufklärung in Europa und Nordamerika durch und damit die eigentliche Idee rechtlich zu schützender Rechte. Ausschlaggebend waren die Individualisierung des Menschenbildes seit der Renaissance und im Humanismus, sowie die Spaltung der westlichen Christenheit durch die Reformation. Auch trug die stetige Durchsetzung eines naturwissenschaftlichen Weltbildes und schließlich die Aufklärung zu einem Wandel des Verständnisses und vor allem der Legitimität von politischer Herrschaft bei. Zu erwähnen sind hier die geistigen Begründer des Völkerrechts Francisco de Victoria und Hugo Grotius. Dabei zeichnete die Loslösung von der theologischen Prämisse einen neuen Menschenrechtsbegriff vor, Herrschaft musste sich von nun an aus dem freiwilligen Handeln von gleichgestellten Individuen begründen lassen (vgl. König 2005; S. 19). Es sind hier also vor allem Abwehrrechte welche den Bürger (beziehungsweise eine bestimmte Klasse von Bürger) vor dem Staat schützt.

In der neuzeitlichen *Vernunftphilosophie* lassen sich die Menschenrechte auf Grund der Vernunft und Freiheit des Menschen begründen. Der Mensch rückte im Zuge der kopernikanischen Revolution aus dem Mittelpunkt der Welt. Die Diskussion um die menschliche Würde geht weg von einer theologischen hin zu einer philosophischen Richtung (vgl. Sukopp 2003; S. 43). Wichtig sind



die Vertragstheorien von *Thomas Hobbes* (1588 - 1679) und die im Zeichen der Aufklärung entstandene Theorie vom Naturzustand von *John Locke* (1632 - 1704). Hobbes Konzeption einer Begründung von Staatlichkeit durch Verträge macht die Grundlage der Idee natürlicher und positiv-rechtlich zu garantierender Rechte aus (vgl. König 2005; S. 21). John Lockes Idee vom Naturzustand besagt, da jedes Individuum ein Geschöpf Gottes ist, ist es deshalb im Naturzustand gleich und frei. Die Vernunft versetzt den Menschen dann in die Lage zu erkennen, welche Handlungen rechtens sind und welche nicht. Dabei bezieht sich Locke schon auf mehr oder weniger konkrete natürliche Rechte, über welche die Individuen um " ihrer Selbsterhaltung willen verfügen (...), einerseits das Recht auf Leben, Freiheit und Besitz, andererseits das Recht auf die Anwendung von richterlicher Gewalt in eigener Sache" (ebda; S. 21), es sind also die Rechte Leben, Freiheit und Besitz fundamental. Es ist dabei die Aufgabe und der Zweck des Staates diese Rechte durch Gesetze zu sichern. Damit gliedert sich Locke in die liberale Tradition der Menschenrechtsdiskurse ein, indem er hier schon die Grundprinzipien neuzeitlicher Verfassungsstaaten, die Freiheit und Gleichheit aller Individuen durch Gewaltenteilung, Wahlen und durch das Mehrheitsprinzip abstimmenden Legislative, Exekutive und Judikative, definiert.

In die republikanischen Tradition gliedert sich *Jean-Jacques Rousseau* (1712 - 1778) ein, auch bei ihm findet sich zunächst ein Naturzustand in welchem jeder Mensch frei geboren wird und mit dem Recht der Selbsterhaltung ausgestattet ist. Der Wunsch nach Vervollkommenheit weckt die Entwicklung von Eigentum. Nach Rousseau können die Menschen aus dieser Entwicklung in Form eines Gesellschaftsvertrages heraustreten, indem sie dann ihre egoistische Natur überwinden und zum Staatsbürger werden. Durch die Veräußerung ihrer natürlichen Rechte und Freiheiten bilden sie einen Gemeinwillen, welcher prinzipiell oberhalb der Ebene individueller Einzelinteressen steht wobei sie diese veräußerten Rechte vom Volkssouverän zurück erhalten müssen (vgl. ebda; S. 23).

*Immanuel Kant's* (1724 - 1804 ) Grundprämisse ist die Gleichheit aller Menschen und das von Geburt an: "Die Freiheit (Unabhängigkeit von eines anderen nötiger Willkür), sofern sie mit jedes anderen Freiheit nach einem allgemeinen Gesetz zusammen bestehen kann, ist dieses einzige, ursprüngliche, jedem Menschen kraft seiner Menschheit zustehende Recht" (Kant 1968, zitiert In König; S.25). Kant plädiert dabei für eine Verfassung nach republikanischer Vorstellung und mit Gewaltenteilung. Auch finden sich bei Kant die Entwicklung verschiedener internationaler Elemente wie ein republikanisches Staatsbürgerrecht, ein föderalistisches Völkerrecht und in abgeschwächter Form ein Weltbürgerrecht (vgl. ebda; S. 25).

Institutionell verankert wurde die Idee der Menschenrechte vor allem durch die französische und englische Rechtsgeschichte mit der den verbrieften Rechten wie zum Beispiel der *Magna Charta Libertatum* von 1215, der *Habeas Corpus Akte* von 1679 und den *Bill of Rights* 1689, aller-

dings handelt es sich hierbei um exklusive und nicht universalistische Ansätze. Inhalt war es die englischen Bürger vor Willkürmaßnahmen der staatlich-politischen Seite zu schützen. Allerdings waren diese Menschenrechte in abgeschwächter Form ausformuliert, denn: "als erstens die daraus ableitbaren Forderungen schwach waren und zweitens Feststellungen fehlen die, dass alle Menschen von Geburt mit unveräußerlichen Rechten ausgestattet seien" (Sukopp 2003; S. 22). 1776 findet sich in der Virginia Bill of Rights, erstmalig Formulierungen von noch heute fundamentalen Menschenrechten wie zum Beispiel: "Alle Menschen sind von Natur aus gleich und frei und unabhängig und besitzen gewisse angeborene Rechte" (ebda; S. 23).

Mit der französischen Revolution halten die Menschen- und Bürgerrechte Einzug in den politischen Diskurs und fanden ihren Ausdruck in der revolutionären Verfassung. Erstmals wurden auch vormals ausgeschlossene Gruppen, wie zum Beispiel Frauen, zu mindestens mit in den Diskurs einbezogen.<sup>8</sup> Im Anschluss wurden die Menschen- und Bürgerrechte fester Bestandteil bei der Artikulation von politischem Protest. Sie wurden für neue Formen des politischen Protests und zur staatlichen Legitimation eingesetzt und "Aufgrund ihres revolutionären und universalistischen Pathos hatten sie dabei von Anfang eine globale Ausstrahlungskraft" (König 2005; S. 35). So zeigte sich das zum Beispiel in den Kampagnen gegen Sklavenhandel und dem Einsatz gegen die Sklaverei, aber auch in Ansätzen zum Schutz von Minderheiten und zur Durchsetzung von mehr Rechten für Frauen. 1890 wurde ein internationaler Vertrag zur Abschaffung von Sklavenhandel und 1926 zur gänzlichen Abschaffung von Sklaverei beschlossen (vgl. Freeman 2002; S. 32). Mit den amerikanischen Unabhängigkeitserklärungen und der Französischen Revolution werden die Menschenrechte politisch. Sie dienen nun als Instrument, auf welches sich Unterdrückte und marginalisierte Gruppen in politischen Kämpfen berufen können. Aber trotz des revolutionären und kritischen Potentials war diese Form des Menschenrechtsverständnisses immer noch exklusiv, was sich vor allem am Verhältnis zu Frauen, Sklaven, Proletariat, Kindern und den Kolonien zeigte. So war "die Geltung der Menschenrechte auf die 'zivilisierten', europäischen Völker beschränkt, während den Bevölkerungen der Kolonien gleiche Rechte und Freiheiten vorenthalten wurden" (König 2005; S. 42). Zwar wurden die vormals philosophischen Ideen in politische Wirklichkeit umgesetzt, büßten aber ihre gedachte Universalität ein.

Menschenrechte im 19. Jahrhundert waren an Staatsbürgerschaft geknüpft, sie sind in diesem Sinne also als Staatsbürgerschaftsrechte zu verstehen. Dieser Exklusionsaspekt wurde vor und nach dem ersten Weltkrieg besonders deutlich, so wurden in Europa ganze Bevölkerungsgruppen von den garantierten Rechten ausgenommen. Staatenlose und Minderheiten zeigten in der Zeit nach

---

<sup>8</sup> Zum Beispiel Olympe de Gouges mit ihrer Frauenrechtserklärung in welcher sie die Gleichheit von Mann und Frau festhielt (vgl. König 2003; S. 35).

dem ersten Weltkrieg, dass durch die Verknüpfung von Staatsbürgerschaft und Recht ganze Bevölkerungsgruppen zu rechtlosen gemacht wurden. Auch im erwähnten Verhältnis zwischen Imperien und Kolonien zeigte sich die Exklusivität der verrechtlichten Menschenrechtsidee.

Zusammenfassend lässt sich die Entwicklung der Menschenrechte bis zum heutigen Standpunkt grob in drei Phasen unterteilen. Zunächst als *Freiheitsrechte*, welche das Individuum (oder einer bestimmten Gruppe) vor dem Staat schützt, dann als politische Rechte, welche als positive Rechte nicht nur Nicht-Behinderung sondern Autonomie ausdrücken. Damit sind *Teilnahmerechte* zur Mitgestaltung des Staates gemeint. Schließlich als letzte Phase die Teilhabe- oder *Partizipationsrechte*. Gemeint ist die Entwicklung von Rechten, welche durch den Staat zu gewährleisten sind. Das heißt, der Staat ist verantwortlich für die Erfüllung gewisser Rechte, so zum Beispiel das Recht auf Bildung (vgl. Bobbio 1998; S. 16). Problematisch an dieser Standardgeschichte ist, dass sie ein falsches Bild auch für die Gegenwart vermittelt. Es zeigt sich, dass es zu wenige ist, philosophisch postulierte universell natürliche Rechte auf der einen Seite und rechtsstaatliche positive Rechte auf der anderen Seite zu trennen. Daher ist heute der zentrale Punkt die Verknüpfung dieser beiden, wobei sie damit mit "einem globalen, quasi *weltstaatlichen* Mechanismus ihrer Positivierung versehen werden" (ebda; S. 16).

## **2.2. Menschenrechte im 20. Jahrhundert**

### **2.2.1. Der Menschenrechtsbegriff - universell, individuell und vorstaatlich**

Die Ideengeschichte hat unterschiedliche Begründungsformen und Entwicklungsstufen gezeigt, wobei vor allem die Kontroverse durch Natur oder Vernunft im Gegensatz zum reinen Rechtspositivismus ihre Entwicklung bestimmte.

Eindeutig sind die Menschenrechte in ihrer heutigen Form die Antwort auf eine politisch-moralische Katastrophe. Diese bildet die Voraussetzung für die gegenwärtige Politik der Menschenrechte. Mit der *AEMR- Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* wurde 1948 nicht die Geschichte der Menschenrechte fortgesetzt, sondern neu definiert. Hannah Arendt formulierte dazu, dass mit der totalitären Herrschaft nicht nur die Rolle des Staates - als derjenige welcher die Menschenrechte verletzt und nicht ihr neutrales Mittel der Umsetzung ist - neu definiert werden muss, sondern dass ebenfalls die Definition der Menschenrechte neu gefunden werden muss und zwar grundlegend. Daraus ergibt sich, dass jeder Einzelne ein *Recht auf Rechte* hat. Ein Recht das den eigentlichen Menschenrechten vorgeschoben wird. Die Schrecken der Nazi Herrschaft und des zweiten Weltkriegs

ges zeigten das Versagen der Menschenrechte. Die Bindung der Menschenrechte an eine Institution, welche der Erfüllung dient, führte, da diese versagte, zur völligen Rechtslosigkeit bestimmter Gruppen. Nach Arendt stellt dies das Ende der Menschenrechte dar. Arendt führt dies auf das nationalstaatliche Souveränitätsprinzip zurück. Dabei bescheinigt sie dem westfälischen Nationalstaatssystem, dass es "always carried within itself the seeds of exclusionary injustice at home and aggression abroad" (Arendt zit. nach: Rensmann/ Gandesha 2012; S. 132). In der Zeit zwischen ersten und zweiten Weltkrieg wurden in Europa nicht nur Millionen Menschen ihre natürlichen Rechte abgesprochen, es gab auch keine internationale oder regionale Autorität, welche zur Verfügung stand um diese einzufordern. Damit wurde nach Arendt deutlich, dass Rechte ohne das vorangestellte Recht auf Rechte, schnell wieder verloren gehen können. Dieser Verlust geht mit dem Verlust der Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft einher und bedeutet den automatischen Verlust aller Rechte und der menschlichen Würde der "'essential quality as man' which is dependent on a place in the world" (Rensmann/ Gandesha 2012; S. 133). Die traditionellen Begründungen der Menschenrechte durch Natur-Glaube-Vernunft geht so verloren (vgl. Menke/ Pollmann 2008; S. 4).

Menschenrechte sind in ihrem heutigen Gebrauch, universelle Grundrechte zur Garantie von Lebens-, Freiheits- und Sicherheitsansprüchen welche jedem Einzelnen unabhängig von sozialer und nationaler Herkunft, Status und Geschlecht zukommt und von einer Gesellschaft aus ethischen Gründen rechtlich gesichert werden müssen (vgl. Weiß 2011; S. 18). Prinzipiell sind folgende Mindestkriterien zu erwähnen: Sie sind *universell* und *individuell*. Ihr Ursprung ist *vorstaatlich*. Das ist wichtig, Menschenrechte können - im Gegensatz zu Grundrechten - nicht vom Staat geschaffen werden. Sie sind dem einzelnen Menschen angeboren. Die Erfüllung der Menschenrechte richtet sich gegen den Staat. Von ihm wird der Schutz der persönlichen Freiheit erwartet (vgl. Fritzsche 2004; S. 15). Fritzsche fasst folgende zehn Merkmale zur Charakterisierung von Menschenrechten zusammen: Sie sind angeboren und unverlierbar, vorstaatlich, individuell, egalitär, moralisch, rechtlich, universell, fundamental, interdependent und kritisch (vgl. ebda; S. 16f.). Das heißt, niemand kann Menschenrechte erwerben oder wieder verlieren oder verwirken. Menschenrechte sind angeboren und bleiben ein Leben lang gültig, unabhängig vom eigenen Handeln. In dieser Begriffsdeutung wird aber auch der Einfluss der Denktradition von westlichen oder abendländischen Denkern deutlich, es werden Rechte die die Freiheit des Individuums betonen, verankert. Es gibt auch andere Interpretationen der Menschenrechte, so zum Beispiel, dass Menschenrechte eben keine angeborenen Rechte, die nie wieder verloren gehen können. Vielmehr sind sie das Ergebnis einer geschichtlichen Entwicklung, in der kommunistisch-marxistischen Tradition sind Menschenrechte Kollektivrechte die nicht das Individuum zum Objekt haben, sondern vielmehr den Menschen innerhalb der Gesellschaft und dem Staat stellen. Damit kennzeichnen hier die Menschenrechte die Freiheit in

der Gesellschaft und im Staat und nicht umgekehrt, Menschenrechte sind somit vom Staat abhängig (vgl. Hinkmann 1996; S. 15). Sie sind aber vor allem auch Kritik an bestehenden Verhältnissen. Sie kritisieren die Verhältnisse, in denen die Würde des Menschen noch ungeschützt ist und seine Rechte verletzt werden. Ziel der Menschenrechte ist somit Veränderung - sie sind ein kritischer Stimulus der andauernden Veränderung (vgl. Fritzsche 2004; S. 19).

Im Unterschied zu der Zeit der Französischen Revolution und der darauf folgenden Epoche der Nationalstaaten, in welcher Menschenrechte als weitgehend deckungsgleich mit Bürgerrechten galten, wurden sie nach dem 2. Weltkrieg *jenseits des Nationalstaats institutionalisiert* (vgl. König 2005; S. 7). Damit wandelte sich der Begriff der Menschenrechte. Er bezeichnet nun im politischen Sprachgebrauch im Allgemeinen den Inbegriff diejenigen Freiheitsansprüche, die der Einzelne allein aufgrund seines Menschseins hat. Im juristischen Sinne bezeichnen sie, in Abgrenzung zu Grundrechten, solche Rechte zu deren Wahrung der Staat auf der Grundlage völkerrechtlicher Normen verpflichtet ist. Im Unterschied zu Bürgerrechten, Rechte die allen auf einem Territorium lebenden Menschen unabhängig von ihrem Staatsbürgerstatus von der Verfassung garantiert werden müssen. Grundrechte sind die Menschenrechte, die in jeder nationalstaatlichen Verfassung verankert sind. Dabei werden sie, je nach dem Kreis der Berechtigten aufgeteilt in Rechte die jedem zukommen und Bürgerrechte. Sie sind vor dem jeweiligen nationalen Gericht einklagbar. Aber nicht alle modernen Grundrechte sind schon Menschenrechte. Im Unterschied zu den Menschenrechten gelten Grundrechte, wie zum Beispiel die Versammlungs- und Vereinsfreiheit oft nur für Staatsbürger. Das Recht auf Arbeit zum Beispiel ist an einen bestimmten Aufenthaltsstatus gebunden (vgl. Fritzsche 2004; S. 22).

### **2.3. Universalität und Verrechtlichung der Menschenrechte im internationalen System**

Im Laufe des 20. Jahrhunderts wandelte sich also der Menschenrechtsbegriff, die Menschenrechte sind zu einer politischen Kategorie aufgestiegen und nicht länger nur moralische Gebote. Damit einher geht ein *verstärktes Drängen nach Universalität und Allgemeinheit* (vgl. Kühnhardt 1987; S. 108). Menschenrecht sind ein relativ neuer und auch ungewöhnlicher Gegenstand internationaler Kooperation. Zwar etablierte nach dem ersten Weltkrieg, inspiriert von dem 14 Punkte Plan des amerikanischen Präsidenten Wilson, der Versailler Friedensvertrag sowohl die *League of nations* als auch die *ILO - International Labor Organisation*, die Internationale Arbeitsorganisation, welche wiederum zur Aufgabe hatte den Frieden zwischen den Vertragspartner zu sichern und schließlich drei wichtige Entwicklungen hervorbrachte: die Minderheiten Verträge, die Entwicklung der Arbeit-

nehmerrechte und die Beeinflussung der Abschaffung der Sklaverei (vgl. Clapham 2007; S. 25). Aber erst ab 1945 wurden Menschenrechte "erstmalig in systematischer Weise zum Gegenstand globaler Regeln und Verfahren wurden und auch in den Regionen des internationalen Systems zu unterschiedlichen Zeiten und in unterschiedlichem Ausmaß Menschenrechtsregime entstanden" (Schimmelfennig 2008; S. 266). So spricht man ab diesem Zeitpunkt vom *universalen Menschenrechtsschutz* (vgl. Woyke 2008; S. 326).

Unter dem Eindruck der Verbrechen des Naziregimes in Deutschland und des zweiten Weltkrieges gründeten sich die *UN - United Nations* in San Francisco am 25 April 1945. Dabei waren es vor allem kleinere Länder Lateinamerikas, der Westen und die dritte Welt, welche sich für einen starke Verankerung der Menschenrechte in die Charter einsetzten. Die USA und die damalige Sowjetunion hingegen zeigten sich zögerlich. Schließlich wurde die AEMR am 10. Dezember 1948 mit 84 Stimmen dafür, keiner dagegen und acht Enthaltungen von der UN- Generalversammlung angenommen. Explizit ist in der Präambel festgehalten "to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small" (Freeman 2002; S. 33). Ihr Ziel war zwar nicht "to impose legal obligations on states but, rather to set out goals for which states were expected to strive (...)" aber trotzdem "(...) it was the first declaration of moral and political principles that could make a *prima facie* plausible claim to universality" (ebda; S. 36). Menschenrechte sind nicht mehr nur Subjekte des Nationalstaates, sondern richten sich an *alle einzelnen und alle Organe der Gesellschaft* (Fritzsche 2004; S.53). 1946 wurde die 1919 gegründete ILO als Sonderorgan der Vereinten Nationen aufgenommen. Durch den Prozess der Entkolonialisierung in den 1960ern erweiterte sich die UN um eine Vielzahl neuer Mitgliederstaaten, welche gleichzeitig neue Themen auf die Agenda setzten, wie zum Beispiel Antirassismus und das Recht auf Selbstbestimmung (vgl. ebda; S. 43). 1965 wurde mit der Anti-Rassismus-Konvention das erste völkerrechtlich verbindliche und bindende Instrument des Menschenrechtsregime geschaffen. Dabei beinhaltet dies das Zusammenspiel von Berichts-, Kontroll-, und Sanktionsmechanismen. Die Verabschiedung eines umfassenderen rechtlich verbindlichen Menschenrechtspakts war allerdings schwieriger, also die der ersten Konvention (vgl. Haspel 2005; S.6).

1966 wurde schließlich die *Zwillingspakete*, zum einen der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in Folge als Zivilpakt<sup>9</sup> bezeichnet und zum anderen der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, in Folge als Sozialpakt bezeichnet, von der UN-Generalversammlung verabschiedet. Beide Pakte sind 1976 in Kraft getreten und haben rechtsverbindlichen Charakter (vgl. Freeman 1995; S. 25). Dabei obliegt es den Nationalstaaten für die

---

<sup>9</sup> Bei anderen Autoren u.a. auch als Bürgerrechtspakt bezeichnet (vgl. Buergenthal/Thürer 2010; S. 32)

Durchsetzung dieser Rechte zu sorgen. Gemäß Artikel 2 des Pakts müssen sie alle nötigen Vorkehrungen treffen, welche zur Realisierung der Rechte notwendig sind. Ihre Einhaltung wird vom eigens eingerichteten Menschenrechtsausschuss<sup>10</sup> überwacht. Zudem wurde ein Individualbeschwerdeverfahren<sup>11</sup> eingerichtet. Die Durchsetzung sollen ein Staatenberichtsverfahren und ein Staatenbeschwerdeverfahren garantieren, wobei nur ersteres umgesetzt wurde (vgl. Buergenthal/Thürer 2010; S. 34)<sup>12</sup>

Dabei hat sich das Menschenrechtssystem im Verlauf der Jahre um verschiedenste Zusatzprotokolle, Konventionen und Verträge weiterentwickelt. Neben Konventionen und der Erklärung wurden eine Reihe von Maßnahmen bzw. Instrumenten eingeführt, um eine Verbesserung der Reaktionsmöglichkeiten bei Menschenrechtsverletzungen zu erlangen; zum Beispiel mit der Resolution 1503, welche Individuen erlaubt, die UN über Menschenrechtsverletzungen zu informieren, die Etablierung des Menschenrechtskomitees im Jahr 1976, welche verbindliche Berichte der Mitgliedsstaaten der beiden Pakte prüft und deren Umsetzung überwacht, eine ganze Reihe von Konventionen, welche allerdings mehr auf die zivil- und politischen Rechte zielten, als auf wirtschaftliche und soziale Rechte und dem Bestimmen von thematischen Sonderberichterstatern (vgl. Freeman 2002; S. 44 ff.).

Da neben den mehr als 50 Menschenrechtsverträgen auf Ebene der Vereinten Nationen vor allem regionale Menschenrechtspakte beziehungsweise Vereinbarungen zu der Rechtskodifizierung beitragen, wird in Folge ebenfalls kurz auf andere regionale Menschenrechtsregime eingegangen. Das Interamerikanische Menschenrechtsregime besteht im wesentlichen aus zwei Teilen, zum einen die Charta *OAS - Organisation of American States* sowie die *AMRK - Amerikanische Menschenrechtskonvention*. Die Charta der OAS wurde 1948 in Bogota unterzeichnet und ähnelt der UNO Charta obwohl Menschenrechte als solche nur zaghaft verankert wurden. Im gleichen Jahr kam es zur Unterzeichnung der Amerikanischen Deklaration zu den Rechten und Pflichten des Menschen. Wie die Allgemeine Erklärung der Vereinten Nationen ist auch diese nicht bindend. 1969 wurde die Amerikanische Menschenrechtskonvention zur Unterschrift in San Jose freigegeben, beigetreten sind ihr 35 Staaten allerdings nicht die USA und Kanada. 1950 wurde in Europa die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte angenommen und 1978 kam es zu der Unterzeichnung

---

<sup>10</sup> Human Rights Committee, besteht aus 18 unabhängigen Experten und ist vom UN Menschenrechtsrat und der früheren Menschenrechtskommission zu unterscheiden. Er ist kein politisches Organ sondern ein Gremium von Sachverständigen.

<sup>11</sup> Ermöglicht Privatpersonen gegen Vertragsstaaten zu klagen welche das erste Zusatzprotokoll (in welchem das Individualbeschwerdeverfahren festgelegt wurde) ratifiziert haben, wenn der Beschwerdeführer selbst Opfer der verletzten im Pakt garantierten Rechte ist.

<sup>12</sup> Dabei sind auch hier die Möglichkeiten begrenzt, der Menschenrechtsausschuss fordert die Berichte ein und ist ebenfalls für deren Überprüfung verantwortlich, allerdings kann er keine selbstständigen Untersuchungen vornehmen. Er kann Staaten auf Mängel bei der Umsetzung aufmerksam machen und Bericht an den UNO Generalsekretär erstatten.

und Einrichtung einer permanenten regulären arabischen Menschenrechtskommission. 1981 wurde die Afrikanische Charta über Menschen- und Volksrechte angenommen (vgl. Kühnhardt 1987; S. 129).

### 2.3.1. Inhalt der modernen Menschenrechte

Dem Schutz durch Menschenrechte stehen inhaltlich fundamentale Bereiche, die für die Wahrung der Menschenwürde als unverzichtbar erachtet werden, zur Disposition. Grundlegend dem Inhalt der Menschenrechte in diesem Sinne ist, dass niemand bei ihrer Wahrnehmung diskriminiert werden darf, sei es auf Grundlage von Geschlecht, Abstammung, Herkunft, Religion oder politischer Überzeugung. Unterschieden wird dabei in bürgerliche, politische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle sowie Solidarrechte. Inhalt der Menschenrechte ist somit die menschliche Würde, sie dienen dem Schutz des Lebens jede\_r Einzel\_n und der Sicherung der grundlegenden Freiheit und Interessen der einzelnen Person (vgl. Hartmann/ Offe 2011; S. 256). Die beiden völkerrechtlich bindenden Pakte spiegeln inhaltlich einen *internationalen Meinungskampf um den Bedeutungs- und Funktionswandel der Menschenrechte* wieder. Hier manifestiert sich auf der einen Seite Verbote auf der anderen Gebote oder besser gesagt: "Der eine bezieht sich auf die individuelle Freiheit, die der Staat dadurch gewährleistet, daß er Eingriffe unterläßt. Der andere bezieht sich auf die soziale Sicherheit, deren Grundlagen der Staat erst durch gesetzliche oder administrative Maßnahmen schaffen muss" (Kriele 1977 zit. nach: Kühnhard 1987; S. 125).

Bei den im Zivilpakt verankerten Rechten, handelt es sich vor allem um verschiedene Freiheits- und Schutzrechte, welche als *bürgerliche und politische Rechte* bezeichnet werden. Diese zivilen und politischen Rechte werden von verschiedenen Autoren als Rechte der ersten Generation bezeichnet, da diese zuerst eingefordert wurden und außerdem "Such rights are the classical, traditional, canonical human rights recognized in the history of political struggle in the West" (Orend 2002; S. 30). So wird zum Beispiel in Artikel 27 das Recht für Angehörige von Minderheiten auf die Ausübung ihres kulturellen Lebens, Religionsfreiheit und das Recht auf die eigene Sprache, anerkannt. Weitere Beispiele hierfür sind Rechte wie der Schutz des Lebens, faire Gerichtsverhandlung, Bewegungsfreiheit, Gedankenfreiheit (vgl. ebda; S.30). Bürgerliche und politische Rechte sind in diesem Sinne vor allem liberale Abwehrrechte. Rechte, die die persönliche Freiheit und Integrität, die Privatheit betreffen. Auch dazu gehören Religions- und Meinungsfreiheit. Politische Rechte betreffen zum Beispiel Wahl- und Stimmrecht, Versammlungsfreiheit oder aber Parteienfreiheit. Sie spiegeln den demokratischen Partizipationsgedanken wieder. (Fritzsche 2004; S. 22)



Zu den *sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten* gehören zum Beispiel das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, Nahrung, Wohnung und Gesundheit, oder aber auch das Recht auf Arbeit und das Recht auf Bildung (vgl. Fritzsche 2001; S. 22). Dabei sind in dem Sozialpakt diejenigen Rechte, welche als grundlegend soziale wirtschaftliche und kulturelle Rechte definiert werden, festgeschrieben. Diese entsprechen im Wesentlichen den Rechten in der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, erhebt aber keine grundsätzliche Pflicht der Vertragsstaaten zur Erfüllung ebendieser. Diese sollen im Rahmen ihrer Möglichkeiten handeln, was problematisch in dem Sinne sein kann, da sie "claim concrete material good and various social benefits" (Orend 2002; S.30), sprich als so genannte programmatische Rechte mit planerischem und finanziellem Aufwand verbunden sind. Zur Gewährleistung dieser Rechte ist ebenfalls ein Staatenberichtsverfahren vorgesehen. 2008 wurde ein Fakultativprotokoll aufgenommen, welches die Gewährleistung der Rechte vor allem durch die Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens erleichtern soll (vgl. Buergenthal/Thürer 2010; S. 42). Der Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und vor allem kulturellen Rechte ist weitaus weniger ausgeprägt wie der der politischen und zivilen Rechte.

Diese beiden Rechtsblöcke nahmen zu Anfang eine *contra* Position ein. Politische Rechte sind zu einklagbaren Rechten geworden, wirtschaftliche nicht, auch fehlen sie in den meisten westlichen Verfassungen (vgl. Fritzsche 2004; S. 92). Heute ist dies das der Erkenntnis großer Interdependenz zwischen beiden Rechtsgebieten gewichen (vgl. Pollis/Schwab 2000; S. 2). Es haben fast alle Staaten dieser Erde die internationalen Menschenrechtspakte unterschrieben und diejenigen, welche sie nicht ratifiziert haben, sind trotz allem an elementare Menschenrechtsstandards gebunden, da völkerrechtliche Verpflichtungen *erga omnes* unabhängig von der Teilhabe an einer entsprechenden Konvention bindend sein können. Das gilt zum Beispiel für die Ächtung von Sklaverei oder Rassendiskriminierung (vgl. Bielefeld 1998; S. 1).

Beiden eigen ist das *Recht auf Selbstbestimmung der Völker*, welches sich als Reaktion auf die Verkürzung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf Individuen, um den Schutz von ganzen Völkern hinsichtlich ihrer Selbstbestimmung was ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung angeht, erweitert (vgl. Bobbio 1998; S. 21).

*Gruppen- und Solidaritätsrechte* gehören nach Karel Vasak zu den Rechten der dritten Generation<sup>13</sup> vor allem die eingeforderten. Allerdings ist die Unterteilung in Generationen nicht unbe-

---

<sup>13</sup> Zur Diskussion um die Verwendung des Begriffs Generation siehe Haspel 2005 außerdem gibt es verschiedene Versuche einer historischen Anordnung, klassisch werden drei Generationen unterschieden. Hier unterschiede Jellinek und Marshall von Vasak. Nach Karel Vasak gehören die klassischen liberalen und die politischen Partizipationsrechte zur ersten Generation, welche mit den Revolutionsentwürfen zur Geltung gekommen sind. Danach kommen die sozialen Teilhaberechte als Antwort auf die soziale Frage als zweite Generation. Nach Georg Jellinek: negative primär Abwehrrechte gegen den Staat wie z.B. Verbot von Folter; Meinungs- und Religionsfreiheit sind in diesem Sinne Rechte der ersten Generation. Demgegenüber stehen aktive Rechte, welche eine Beteiligung des Bürgers am Staat garantieren wie z.B. das Wahlrecht. Als dritten Status klassifiziert er schließ-

dingt sinnvoll, klar ist aber, dass es sich hier um eine Ergänzung, der Persönlichkeitsrechte, politischen und zivilen Rechte sowie der sozialen und ökonomischen Rechte vorrangig um Kollektivrechte handelt. Entwickelt hatten sich die Gruppen und Solidaritätsrechte Mitte der 1970er, wobei verstärkt auf die ökonomischen Situationen einzelner Länder auf Grund struktureller Ungleichheiten eingegangen wurde. Die Ursachen und Verursacher von Menschenrechtsverletzungen waren nicht mehr nur einzelne Staaten sondern eine bestimmte globale Ordnungen. Es wurden verstärkt die "structural causes of human-rights violations in global economic inequality" (Freeman 2002; S. 47) thematisiert und in dessen Folge Solidarität eingefordert. Menschenrechtler aus dem Süden forderten, da in Folge auch die Rechtsadressaten sich änderten, nicht mehr nur Individuen sondern auch Gruppen und Länder zu Opfern wurden, die Ausweitung der Menschenrechte auf eine kollektive Ebene. Zu den einzelnen Rechten gehören neben anderen, das Recht auf Entwicklung, das Recht der Völker auf freie Verfügung über ihre natürlichen Reichtümer, das Recht auf Frieden und Sicherheit und Recht auf eine zufriedenstellende Umwelt (vgl. Fritzsche 2004; S. 25).

Im Zuge dieser Entwicklung wurden weitere Rechte der dritten Generation wie Rechte für bedrohte Minderheiten, Recht auf Entwicklung, Recht auf sauberes Trinkwasser sowie das Recht auf Teilhabe im kulturellem Erbe sowie Rechte zur intergenerationellen Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit und Rechte indigener Völker, entwickelt. Es handelt sich um so genannte Solidaritätsrechte, welche die ungleichen - historisch bedingten - Verhältnisse berücksichtigen. Allerdings ist die Verhandlung um diese Rechte noch lange nicht abgeschlossen. Im Gegenteil sie "ist im vollen Gange, denn Gruppen - bzw. Kollektivrechte können - gewissermaßen über Definitionen allenfalls vermittelt - keine subjektiven Rechte sein, wie das die Idee der Menschenrechte vorsieht, so dass mit ihrem eher unklaren Rechtsträgerkreis auch der Adressatenkreis und die Verbindlichkeit entsprechender Verpflichtungen uneindeutig bleiben muss" (Menke/Pollman 2007; S. 119f.). Kollektive Menschenrechte richten sich nicht nur an Einzelne sondern an ganze Gruppen. So wird berücksichtigt, dass bestimmte Gruppen durch besondere Interessen und Vergangenheiten, wie die Erfahrungen im Kolonialismus, einen anderen Status einnehmen und ihre Rechte mit den individuellen Menschenrechten nicht zur Gänze erfasst werden: "the interests of indigenous people or of immigrant minorities and those of their individual members may require the protection of collective rights, such as the right to collective cultural goods (Freeman 1995; S.38). Die größten Herausforderungen von Kollektivrechten bestehen im Konflikt mit Rechten, die auf das Individuum ausgelegt sind, der genauen Bestimmung, wem nun Kollektivrechte zukommen. So sind die Empfänger dieser Rechte oft

---

lich die Rechte, welche er als als Leistungsrechte bezeichnet und die Rechte meint welche den Staat verpflichten etwas zur Unterstützung seiner Bürger zu tun, wie das Recht auf Bildung. Marshall knüpft in Anlehnung an, so folgt auf die negativen Abwehrrechte der liberale Rechtsstaat, auf die politischen Mitwirkungsrechte der demokratische und auf die sozialen und wirtschaftlichen Leistungsrechte der soziale Rechtsstaat (Menke/Pollman 2007; S.115)

nicht einfach zu definieren und schwer in die Kategorien einer Gruppe zu pressen (vgl. ebda S. 39). Auf der 1993 stattgefundenen Weltkonferenz der Menschenrechte in Wien wurde die *Wiener Erklärung* verabschiedet, welche als vorläufiger Kulminationspunkt der Menschenrechtsentwicklung gelten kann. Das Recht auf Entwicklung wurde im Zuge der Wiener Erklärung in den Menschenrechtskatalog mit aufgenommen, außerdem wurden die Menschenrechte als universal, unteilbar und interdependent und interrelational festgehalten (Haspel 2005; S. 8).

### 2.3.2. Die Begründung der Menschenrechte zwischen Universalismus und Partikularismus

Nachdem durch die Erfahrungen des zweiten Weltkriegs die Begründung der Menschenrechte aus der Natur des Menschen unmöglich wurde, entwickelten sich eine Reihe Theorien, welche den universellen Schutz der Menschenrechte zum Beispiel mit Rationalität, Nutzen und vor allem auch Gerechtigkeit begründen. Zentral für die neuen Begründungsansätze ist die Frage, ob Menschenrechte überhaupt als universell gelten können, oder ob sie nicht vielmehr regional unterschiedlich zu konzipieren sind. Die Idee der "Einen Welt, die sich im universalen Menschenrechtsideal artikuliert und den kulturellen Differenzen und Gegensätzen in den unterschiedlichen Regionen der Erde" (Kühnhardt 1987; S. 128) stehen sich gegenüber. Diese Frage spiegelt die Debatte innerhalb der Menschenrechtstheorien wieder. Ich gehe hier kurz exemplarisch auf eine der vielen möglichen Begründungsansätze ein.

Kulturrelativisten gehen davon aus, dass grundlegende Werte kulturspezifisch sind und somit nicht universell. Außerdem wird als Einheit die Gruppe und nicht das Individuum angesprochen. So ist die Identität einer Person von seiner Zugehörigkeit zu einer Gruppe abhängig. In diesem Fall ist die Vereinheitlichung der gültigen Normen in Form der westlich geprägten Menschenrechte nicht gültig, da es eine Reihe von unterschiedlichen Rechten gibt, welche die persönlichen Beziehungen in der jeweiligen Gruppe regeln (vgl. Pollis 2000; S. 12). Als Beispiel sei hier die These von Pollis und Schwab erwähnt, dass es keine universelle Gültigkeit von Menschenrechten gibt, da fast jeder Staat, mehr oder weniger stark, ebendiese verletzt, auch wenn er sie als eigene Prinzipien anerkannt hat. Menschenrechte sollten vielmehr unter den jeweiligen spezifischen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen analysiert werden, um in einem nächsten Schritt zu evaluieren, welche Rechte, im Sinne von kulturübergreifenden Rechte, als minimal Normen implementiert werden sollen (vgl. Hinkmann 1996; S. 67).

Universalisten hingegen nehmen an, dass es wie auch immer begründete, universell geteilte Werte gibt, die unabhängig von kulturellen Faktoren gültig sind. Exemplarisch gehe ich kurz auf

einen Begründungsansatz ein. Höffe zum Beispiel konzentriert sich vor allem auf die Erarbeitung der Bedingungen von gerechter Herrschaft. Dabei stehen Interesse und Tausch beziehungsweise Tauschgerechtigkeit im Mittelpunkt. Mit dem Bezug auf den Tausch von Interessen begründet er die universelle Geltung von Menschenrechten. So geht Höffe davon aus, dass Interessen wie zum Beispiel das Recht auf Leben, auf Religion nur im gegenseitigen Tausch zu verwirklichen sind. Zentral ist seiner Begründungsargumentation der Gedanke des transzendentalen Tausches. So kann der Mensch verletzen und verletzt werden. Dadurch muss sich der Mensch auf einen Tausch einlassen und die Menschenrechte damit begründen, das heißt: "Verzichtet jeder auf Körperverletzung und Töten, so wird jedem das Recht auf Leib und Leben gewährt. Indem jeder die Religionsausübung der anderen nicht behindert, erhält er das Recht auf Religionsfreiheit usw." (Höffe 2006; S. 74). Dabei unterscheidet Höffe zwischen verschiedenen Schichten von Menschenrechten. Dazu gehören zunächst solche, die jedem Menschen zu jeder Zeit seines Lebens zustehen. Daneben gibt es aber noch phasenbezogene Menschenrechte, wie zum Beispiel die Rechte für Kinder. Schließlich gibt es ebenso kulturabhängige Rechte, welche so nicht legitimiert werden, sondern ihre Ausgestaltung betrifft (vgl. ebda; S. 77). Schließlich gilt es noch zu klären, wer definiert was als transzendente Interessen anerkannt wird? Höffe geht hierbei von drei unterschiedlichen Kategorien von Interessen aus, die alle Menschen haben. Das heißt, der Mensch ist zum einen ganz fundamental ein Lebewesen, zudem ist er sprach- und vernunftbegabt und drittens kooperiert er. Da diese Interessen transzendental sind kann mit ihnen der universelle Anspruch der Menschenrechte begründet werden (vgl. Hinkmann 1996; S. 60).

### 2.3.3. Menschenrechte in der Regimetheorie - Normdiffusion und Sozialisation

Menschenrechte sind, wie einleitend beschrieben, nicht unbedingt ein konfliktfreies Feld. Ihre Wirksamkeit wird durch die offensichtliche Lücke zwischen Theorie und Praxis häufig in Frage gestellt. Wie im vorhergegangenen Kapitel angerissen, gibt es eine intensive Debatte, ob Menschenrechte überhaupt als universell betrachtet werden und wie sich in diesem Zusammenhang ihre Wirksamkeit ausdrückt. Dies spiegelt sich auch inhaltlich wieder. So sind aktuell vor allem Solidaritäts- und Gruppenrechte in der Diskussion. Wichtig ist, dass diese im Gegensatz zu politischen Rechten, nicht von einzelnen Staaten verwirklicht werden können, sondern die Kooperation mehrerer Staaten verlangen (vgl. Pollis 2000; S. 10). Dieser Umstand wird auch in der Regimetheorie aufgegriffen, so hat sich in den letzten Jahren ein Forschungszweig innerhalb der Disziplin der Konstruktivismus und des soziologischen Institutionalismus herausgebildet, welcher sich, statt mit den Entstehungs-

bedingungen und der Entwicklung von internationalen Regimen, mit ihrer Wirkung auf staatliches Verhalten beschäftigt.

Besonders im Rahmen der Menschenrechte kam es, zumindest in bestimmten Bereichen, zu einem Normenkonsens im Rahmen der Regimebildung. Das betrifft vor allem das Folter- und das Genozidverbot. Staaten, die sich nicht an diese Grundprinzipien halten, finden sich schnell außerhalb der internationalen Gemeinschaft wieder (vgl. Risse 1999; S. 7). Sowohl bei den Menschenrechts- als auch bei Umweltregimen geht es um die Transformation nationalstaatlicher Politik. Es kommt zu einer Verhaltensänderung des Nationalstaates auf Grund der Diffusion bestimmter Normen. Darüber hinaus können durch den Prozess der Sozialisation und Internationalisierung diese Normen Bestandteil der Identität der handelnden Akteure werden. Oder aber die Akteure übernehmen die Normen nur zum Schein um "conform or emulate scripts of legitimate statehood" (vgl. Schmitz/ Sikkink 2001; S. 522). Dabei wird den Normen, welche ein Regime ausmachen, mehr Beachtung geschenkt. Normen sind geteilte Ideen über das angemessene Verhalten der beteiligten Akteure. Sie stellen Standards des angemessenen Verhaltens bereit und sind vielfältig in ihrem Umfang "Examples range from specific norms prohibiting particular weapons to broader ideas such as collective security" (Dimitrov 2005; S. 6). Normen sind aber auch definierte Rechte und Verpflichtungen. Ihnen wird großer Einfluss innerhalb der Umwelt- und Menschenrechtsregime zugesprochen.

Es geht um die Frage nach *Normeinhaltung*, nach regelkonformen Verhalten. Dabei wird die Normeinhaltung als Prozess beschrieben, der die Internalisierung von Normen fördert und so zu einer Präferenzänderung der Akteure führt. Normeinhaltung wird im Falle der Menschenrechte mit der Ratifizierung eines Vertrages und der Überführung in nationales Recht erlangt. Aber "nur weil eine internationale oder europäische Regel rechtliche Geltung hat, wird sie faktisch noch keinen falls angewendet und befolgt" (Risse/Börzel 2001; S. 3). Normgerechtes Verhalten bedeutet also, dass die jeweiligen Akteure danach streben, das Richtige zu tun und nicht nur strategische Ziele zu optimieren.

Mit dem sogenannten *Spiralenmodell* der Menschenrechte geht es darum zu zeigen, wie internationale Normen mit nationalstaatlichen Strukturen interagieren. Die Annahme ist, dass der Eingang internationaler Normen in die nationale Gesetzgebung besonders im Gebiet der Menschenrechte maßgeblich von der Errichtung von Netzwerken zwischen nationalstaatlichen und transnationalen Akteuren abhängt (vgl. Risse 1999; S. 5). Die Legitimität einer Regel hängt im großen Maß davon ab, dass von der Regel betroffene Akteure aktiv und gleichberechtigt an der Regelbildung teilhaben und Kosten und Nutzen der Regel als gerecht empfunden werden. Hinzukommt, je mehr Staaten einer internationalen Norm als legitim folgen, umso stärker wird der Druck, welchen diejenigen spüren, die eben dieser Regel nicht folgen. Dies gilt zum Beispiel im Falle der Menschen-

rechte: "internationale Menschenrechtsnormen definieren zunehmend, was es heisst, Mitglied der internationalen (zivilisierten) Gemeinschaft zu sein" (Risse/Börzel 2001; S. 8).

Menschenrechtsregime haben damit eine dementsprechende Wirkung. Ihre Legalisierung und ihre Internationalisierung ist mit am weitesten fortgeschritten und sie verfügen über klar definierte und präzisierte Normen und Überwachungsmechanismen. Allerdings müssen es nicht nur normative Gründe sein, auf Grund derer sich Länder oder Regierungen um Menschenrechte bemühen, es können auch materielle Interessen, wie der Zugang zu finanziellen Förderungen oder Auslandshilfe sein und auch die Möglichkeit des Machterhalts bei einer starken nationalstaatlichen Opposition: "In fact, the process of human rights change almost always begins with some instrumentally or strategically motivated adaption by national governments to growing domestic and transnational pressures" (Risse 1999; S. 10). Risse nimmt also die Lippenbekenntnisse von Staaten in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte ernst, wie Michael Freeman es ausdrückt: "Governments who 'talk the talk' of human rights may find it hard not to 'walk the walk' - that is, to back words with actions - for fear of being accused of hypocrisy" (Freeman 2002; S. 136 ff.).

Die Umsetzung der Menschenrechtsnormen obliegt trotz allem immer dem Nationalstaat. Durch die Ratifikation der Verträge kommt es zu einer Diffusion in die nationale Gesetzgebung. Die Frage, ob sich an die verankerten Rechte auch gehalten wird, ist eine andere. Dabei ist dieser bottom-up Ansatz etwas wichtiges, denn Normen und Regeln im Menschenrechtsbereich sind vor allem dann wirkungsvoll, wenn sich die Kluft zwischen theoretischem und realem Verhalten annähert und die Normdurchsetzung durch die genannten Akteure quasi durch einen Sozialisationsprozess stattfindet.

## **2.4. Schlussbemerkung zum Verständnis der Menschenrechte**

Wie sich zeigt, ist der Begriff der Menschenrechte ein vielfältiger. In diesem Kapitel wurde ein Überblick gegeben, wobei der Zugang im Rahmen dieser Arbeit - neben dem normativen Gehalt, Menschenrechte als moralische Grundsätze die wie noch zu zeigen ist, den Klimawandel zu einem Menschenrechtsthema machen, vor allem der positiv-rechtliche Aspekt der Menschenrechte von Bedeutung ist.

Umwelt als Thema der Menschenrechte fällt in den Bereich der dritten Generation der Menschenrechte, welche vor allem als Reaktion auf globale Interdependenzen und der Frage nach globaler Gerechtigkeit entstanden sind. Damit ist auch auf die sich verändernde Agenda der Menschenrechte verwiesen, denn

Rechte der dritten Generation tragen zum einen der Tatsache Rechnung, dass die Menschenrechte keine starre Einrichtung sind, sondern sich entwickeln und verändern, und sie spiegeln zum anderen wider, dass neue Zusammenhänge erkannt werden, die die Menschen gefährden und auf die mit neuen Menschenrechten reagiert werden muß (Fritzsche 2004; S. 25).

Es bleibt zu erinnern, dass Menschenrechte sich grundsätzlich aus den unterschiedlichsten Richtungen entwickelten und entwickeln, was nicht nur geographisch sondern vor allem auch disziplinär von Bedeutung ist. Dabei werden zwei miteinander verbundene Richtungen innerhalb der Entwicklung der Menschenrechte deutlich, es gibt auf der einen Seite: Recht, Kampf und die Politik und auf der anderen Seite die philosophische Reflexion. Es besteht eine tiefe Interdependenz zwischen dem abstrakten und praktischen Konzept der Menschenrechte, so waren Philosophen Teil von politischen Kämpfen und politische Verhandlungen griffen zum Teil auf philosophische Ideen und Argumente zurück: "The idea of human rights has thus served as a moral and political banner for people fighting for progress, equity, and justice, who have used a combination of pragmatic and philosophical arguments" (Ramcharan 2008; S. 4).

Im internationalen System wurden die Menschenrechte von den Vereinten Nationen aus völkerrechtlich bindenden und nicht bindenden Verträgen institutionalisiert. Dabei entwickelten sich die Vereinten Nationen als die Hüter der internationalen Menschenrechtsstandards, gleichzeitig zeigen sich aber genau hier die Konfliktlinien und die Kluft zwischen Menschenrechtsidealen und Menschenrechtsrealitäten (vgl. Freemann 2011; S. 11). So sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass Menschenrechte im hier verwendeten Sinne sowohl als bindende Rechte wie in der Menschenrechtscharta festgelegte aber auch geforderte und nicht bindende Deklarationen mit ein. Die Anerkennung der Menschenrechte schließt somit immer den nationalen Kontext mit ein und geht über die rein rechtliche Ebene hinaus, so dass in diesem Sinne auch nicht bindende Instrumente als Menschenrechte definiert werden:

The state of recognition of a given human right in a given jurisdiction can depend on a number of factors, including domestic law, acceptance by the jurisdiction of applicable international law, and the development of customary international law based on the concept of human rights as an inherent rights that exists whether or not that right is recognised by a given jurisdiction (vgl. Doelle 2004; S. 187)

Menschenrechte dienen zur Beschränkung und der Legitimierung von Macht und sind somit die praktische Anwendung von Gerechtigkeit und nicht nur ein theoretischen Konstrukt welches sich aus abstrakten Ideen speist sondern eines "(...) das bei der faktischen Wirklichkeit der Menschen

und den konkreten Erfahrungen von Ungerechtigkeit ansetzt" (Edenhofer/Lotze-Campen et.al. 2010; S. 57).

### **3. Klimawandel als Thema der Menschenrechte**

In diesem Kapitel wird geklärt, warum Klimawandel als Thema der Menschenrechte aufgegriffen wird und wie sich die Verbindungen zwischen Menschenrechtsschutz und Klimaerwärmung darstellen. Schließlich wird die Funktion der Menschenrechte hinsichtlich ihres Mehrwerts für den Klimaschutz behandelt.

#### **3.1. Menschenrechte, Umwelt und Klimawandel**

Die modernen Menschenrechte und Umweltschutz haben eine lange Geschichte von Überschneidungen, aber bis heute gibt es kein völkerrechtlich explizit verankertes Recht auf eine gesunde Umwelt. 1972 auf der *United Nation Conference on the Human Environment* 1972 wurde Umwelt als Menschenrechtsgegenstand definiert, so heißt es in der Präambel: "Both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights"<sup>14</sup>. Zwar gibt es bis heute kein bindendes Abkommen, dass dem Individuum das Recht auf eine gesunde Umwelt, im Sinne eines einklagbaren Menschenrechts, zugesteht. Nur zwei internationale Menschenrechtsregime haben das Recht auf eine gesunde Umwelt implizit verankert. Im Zusatzprotokoll der AMRK dem *Protokoll von San Salvador* über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wird unter anderem das Recht auf Gesundheit, das Recht auf Nahrung, aber vor allem das Recht auf eine gesunde Umwelt, mit Artikel 11 garantiert. Wobei jedem das Recht auf eine gesunde Umwelt zusteht, die Erfüllung soll von den staatlicher Seite gewährleistet werden: "The States Parties shall promote the protection, preservation, and improvement of the environment" (Protocol of San Salvador, Art. 11)<sup>15</sup>. In der afrikanischen Menschenrechtscharta ist das Recht auf eine gesunde Umwelt ebenfalls erwähnt, so heißt es hier: "All peoples shall have the right to a general satisfactory environment favourable to their development" (Afrikanische Menschenrechtscharta, Art 24)<sup>16</sup>. Die ILO erkennt mit Bezug zu indigenen Gemeinschaften das Recht auf eine intakte Umwelt an. So findet sich hier "the interdependence and indivisibility of human rights to a 'safe and he-

---

<sup>14</sup> UN- Erklärung zur menschlichen Umwelt. URL: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503> (Stand: 15.02.2012)

<sup>15</sup> Protokoll von San Salvador. URL: <http://www.cidh.org/Basicos/English/basic5.Prot.Sn%20Salv.htm> (Stand:03.03.2012)

<sup>16</sup> Afrikanische Menschenrechtscharta. URL: [http://www.africa-union.org/official\\_documents/treaties\\_%20conventions\\_%20protocols/banjul%20charter.pdf](http://www.africa-union.org/official_documents/treaties_%20conventions_%20protocols/banjul%20charter.pdf) (Stand: 01.05.2012)



althy environment', and recognize the rights of all peoples to 'a generally satisfactory environment favourable to their development'" (Westra 2008; S. 4).

Die Frage warum durch den Klimawandel eine massive Veränderung der Agenda der internationalen Politik entstand und welche Konsequenzen sich daraus für die Menschenrechte ergeben, sind der Gegenstand dieses Teiles der Arbeit.

Im Laufe der Klimaforschung wurde der menschliche Anteil an der globalen Klimaerwärmung zweifelsfrei festgestellt (vgl. Sachstandbericht IPCC 2007). Eine genaue Beschreibung der Entstehung des Klimaregimes findet sich in Kapitel 4. An dieser Stelle sei kurz umrissen was unter dem Klimawandel verstanden wird.

Klimawandel bedeutet, die Erwärmung der globalen Mitteltemperatur. Diese wird durch den Treibhauseffekt ausgelöst, wobei regionale Unterschiede bestehen bleiben. Der Treibhauseffekt ist die Folge des steigenden CO<sub>2</sub> - Gehalts in der Atmosphäre. Ursache ist folgende Gegebenheit. Die Erdmitteltemperatur beruht auf einem Strahlungsgleichgewicht, das bedeutet, dass einige Gase der Atmosphäre zwar die ankommende Sonneneinstrahlung passieren lassen, aber die von der Erdoberfläche wieder abgestrahlte Wärmestrahlung nicht. Die abgestrahlte Wärme wird von den Treibhausgasen (die wichtigsten sind Wasserdampf, Kohlendioxid und Methan) absorbiert. und zurückgestrahlt. Dadurch kommt es zu einer Wärmestau in der Nähe der Erdoberfläche. Es handelt sich um einen natürlichen Vorgang, welcher unser Überleben sichert, denn ohne die Treibhausgase welche die abgestrahlte Wärme wieder zurückstrahlen wäre die Erde gefroren<sup>17</sup>. Durch das menschliche Eingreifen, dem vermehrten Ausstoss der klimarelevanten Gase<sup>18</sup>, wird dieser Effekt verstärkt und es kommt zu einer übermässigen Erwärmung der Erdoberfläche. Ebenfalls von Bedeutung ist, dass die Fähigkeit der globalen Senken, klimarelevante Gase zu absorbieren überlastet wird (vgl. Rhamstorf/ Schellnhuber 2012; S. 31f.). Neben anderen Treibhausgasen ist es vor allem CO<sub>2</sub>, dass mit bis zu 50% zu der Klimaerwärmung beiträgt. CO<sub>2</sub> wiederum entsteht vor allem bei wirtschaftlichen Aktivitäten und das Emissionsniveaun korreliert stark mit dem Bruttosozialprodukt eines Landes (Simonis 2000; S. 140). Damit ist klar, dass die Klimaerwärmung ein menschengemachtes Problem ist, , das Machtverhältnisse widerspiegelt und dessen Konsequenzen ebenso von Menschen zu tragen ist.

Da aber nicht alle Menschen gleichermaßen für den Klimawandel verantwortlich sind, gleichzeitig sich die Konsequenzen der Klimaerwärmung regional unterschiedlich auswirken und hinzukommend die Möglichkeiten der Anpassung an Klimaänderungen ebenfalls von Region zu

---

<sup>17</sup> Tatsächlich macht die Wärmestrahlung durch Treibhausgase um die 33 Grad Celsius im Mittel aus (vgl. Rhamstorf/ Schellnhuber 2012; S. 31)

<sup>18</sup> Allen voran CO<sub>2</sub>, deshalb beziehen sich in Folge viele Formulaierungen auf den CO<sub>2</sub> Ausstoss, wenn auch dies eine verkürzte Ursachendarstellung ist (vgl. ebd; S. 39 )

Region unterschiedlich sind, wird der Klimawandel zu einem Thema der Gerechtigkeit. Es wird deutlich, dass es nicht nur um die Erwärmung geht, sondern vielmehr um tiefe strukturell ungerechte Bedingungen. So hat das westliche Modell der Entwicklung und des wirtschaftlichen Fortschritts zu der Übernutzung der Senken geführt, wobei für künftige Generationen nur noch weitaus weniger Platz gelassen wurde. Ob der Dringlichkeit gilt ähnliches für Länder, deren wirtschaftliche Entwicklung erst in der Zukunft das Ausmass der westlichen annehmen wird. Die Konzeption der durch den Klimawandel produzierten Ungerechtigkeiten auf Grund von strukturellen Machtbedingungen macht ihn zu einem Menschenrechtsproblem so

The most often-cited piece of evidence for this suggestion is that those who have contributed least to the cumulative global load of greenhouse gas emissions will likely face the worst effects of climate change. This is a powerful and illuminating way to understand the climate situation, and holds more promise for generating effective climate solutions than more conventional ways of thinking about climate change (Nicholson/Chong 2011; S. 122).

Die oben skizzierten Ungerechtigkeiten, welche durch den Klimawandel produziert werden, sind ganz klar ein ethisches Problem. Aber sind sie in diesem Sinne auch ein menschenrechtliches? Zumal es bis heute kein explizites Menschenrecht auf lebenserhaltende Umwelt- und Klimabedingungen gibt. Aber in Anlehnung an das moderne Menschenrechtsverständnis, ist es vor allem die menschliche Würde, welche im Zentrum steht. In diesem Sinne führen die oben gezeigten Entwicklungen "inhaltlich zu den Menschenrechten als ureigenstem Terrain für das Recht auf ein friedvolles, angstfreies und würdiges Dasein" (Rathgeber 2011; S. 3).

Im 20. Jahrhundert wurden Menschenrechte weltweit zum Bezugspunkt politischen Handelns in Konflikten um politische Partizipation, soziale Gerechtigkeit und kulturelle Identität. Wie im Kapitel 2.2.1. gezeigt, fand durch die Solidaritäts- und Kollektivrechte eine Erweiterung des Blickwinkels und des Trägerkreis statt. Nicht mehr nur Individuen sondern auch Kollektive sind Menschenrechtsträger. Grund dafür sind veränderte Ursachenzuschreibung mit größerem Kontext "Hinter dieser Erweiterung steckt auch eine veränderte Ursachenzuschreibung für die zu veränderten menschenrechtliche Missstände: weg vom Einzelstaat und hin zu internationalen Verhältnissen und Strukturen" (Fritzsche 2004; S. 25). Damit sind Menschenrechte im heutigen Verständnis nicht nur positivierte Rechte sondern: "auch um sehr grundlegende, vor-staatliche Rechte wie die Sicherung friedlicher Formen des Zusammenlebens und der Konfliktaustragung sowie grundlegender materieller Lebenschancen und -bedürfnisse. Dies ist ein voraussetzungsvoller Prozess, und die Einhaltung der Menschenrechte hat enorme Implikationen für die Gestaltung gesellschaftlicher Naturverhältnisse" (Wissen/Brand 2008; S. 76). Im Anschluss wird gezeigt, dass hinter der Klimaerwärmung ebenso eine gewisse Struktur steht, welche die Krise ausgelöst hat. Der Klimawandel trägt eine

dreifache strukturelle Ungleichheit mit sich und wird so zum Menschenrechtsthema. Angelehnt an den Begriff der *triple inequality* von Parks und Robert (vgl. Parks/Roberts 2008). Diese differenzieren zwischen der regional ungleichen Verantwortung, Schadensanfälligkeit und Anpassungsfähigkeit an die Klimaerwärmung. Darum geht es im folgenden Kapitel.

### **3.2. Gerechtigkeitsdimensionen der Klimaerwärmung - unterschiedliche Betroffenheit und Verursachung**

Erstens haben Industrieländer innerhalb des Zeitraumes von 1850 - 2002 insgesamt dreimal so viele Emissionen ausgestossen haben wie Entwicklungsländer. Anfang der 1970er Jahre gingen 60% der weltweiten CO<sub>2</sub> - Emission auf das Konto der Industrieländer, 2007 sind es immer noch 49% obwohl weitaus weniger Menschen in diesen Staaten leben (vgl. Meyer 2009; S. 96). Insgesamt sind die Industrieländer für 90% der klimarelevanten Gase der letzten 150 Jahre verantwortlich (vgl. Vogt 2010; S. 13). Besonders die USA nimmt eine wichtige Rolle ein, so ist sie für insgesamt 24% der weltweiten Treibhausgasemission verantwortlich und das bei einer Weltbevölkerung von 4% . Im Vergleich dazu, sind 136 Entwicklungsländer zusammen für ähnliche Emissionswerte verantwortlich (vgl. Parks/Roberts 2008; S. 623). Dadurch zeigt sich deutlich ein Spannungsfeld arm - reich. So gilt grundsätzlich: Je ärmer das Land, desto weniger CO<sub>2</sub> wird ausgestoßen. Für die Konsequenzen des Klimawandels ist es aber egal wo auf der Erde die schädlichen Emissionen ausgestossen werden.

Als zweite Ungleichheit gilt die durchschnittlich viel größere Schadensanfälligkeit der Entwicklungsländer für die Folgen des Klimawandels. Dazu zählen unter anderem Dürren, Wassermangel, Überschwemmungen, die Verbreitung von Seuchenkrankheiten und Naturkatastrophen. Diese treffen sie häufiger und mit verheerenderen Folgen (vgl. Meyer 2009; S. 92). Ein 2007 von der UNDP erlassener Report zeigt, dass in den Jahren zwischen 2000 und 2004 rund 262 Millionen Menschen jährlich von Klimakatastrophen betroffen waren wobei 98% in Entwicklungsländern lebten. Vor allem die schnell wachsende Bevölkerung in Asien, Afrika und Lateinamerika, leidet schon heute überproportional an den Klimafolgen. So sind diese häufiger von Klimakatastrophen wie Dürre, Überschwemmungen oder Stürmen betroffen. Ein Weltbankbericht zeigt, dass im Zeitraum zwischen 1990 und 1998, 94% der der weltweiten Katastrophen und 97% aller Todesopfer durch Naturkatastrophen, in Entwicklungsländern passierten (vgl. Mathur et.al. 2004; zit. nach: Parks/Roberts 2008; S. 625).

Drittens sind zudem die Möglichkeiten der Vorbeugung und des Ausgleichs dieser Folgen in

ärmeren Regionen begrenzter. Aufgrund ihrer geographischen Lage, dem hohe Anteil an Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt und der geringere Anpassungsfähigkeit aufgrund geringere Lebensstandards, treffen Klimaschäden Menschen nahe oder unter der Armutsgrenze wesentlich härter. Da ist es nur logisch, dass die Bevölkerungsgruppen mit geringerer Kaufkraft schwerer unter den Folgen der Klimaerwärmung zu leiden haben. Länder mit größeren finanziellen Mitteln werde sich eine Anpassung an die Folgen des Klimawandels schneller und im größeren Umfang leisten können, nicht nur Themen wie zum Beispiel Umsiedlung sondern auch Import oder Entwicklung von Technologie spielen hier eine große Rolle. Begrenzte finanzielle Mittel, fehlendes Wissen und fehlendes praktisches Know-how erschweren es geeignete Maßnahmen für die Anpassung an den Klimawandel zu finden (vgl. Hundsdoerfer/ Perabo 2007; S.10).

### 3.2.1. Weitere Differenzierung

Jedoch nicht nur im globalen Vergleich zeigen sich Ungerechtigkeiten in der Verursachung und Betroffenheit des Klimawandels. Ähnliches gilt für den innerstaatlichen Bereich. So reicht die Reichweite in der als Süden charakterisierten Länder von durchschnittlichen 0,9 Tonnen CO<sub>2</sub> - Emission pro Kopf über Werte höher als die der Industrieländer, zum Beispiel in den Vereinigten Arabischen Emiraten oder Kuwait. Wobei allerdings auch innerhalb der Industrienationen die Werte erheblich variieren können so ist der Emissionsverbrauch zum Beispiel in Malta und Schweden mit 5,5 Tonnen CO<sub>2</sub> - Emission pro Kopf fast nur ein Viertel im Vergleich zu dem Verbrauch der USA mit 20 Tonnen CO<sub>2</sub> - Emission pro Kopf (vgl. Santarius 2007; S. 18) und achtmal soviel wie der durchschnittliche Verbrauch eines Bürgers eines Entwicklungslandes (vgl. Raman 2007; S. 22). Dabei spielt die so genannte *Vulnerabilität* eine große Rolle. So sind es vor allem bestimmte Gruppen, welche innerhalb eines Landes stärker von den schädlichen Folgen des Klimawandels betroffen sind und gleichzeitig meist weniger Möglichkeiten haben sich diesen anzupassen. Dazu gehören, nicht nur in Entwicklungsländern, zum Beispiel alte Menschen, welche mit extremen Wetterbedingungen weitaus weniger umgehen können, Kinder für die gleiches gilt und Frauen welche zum Beispiel oftmals für die Trinkwasser und Nahrungsmittelversorgung verantwortlich sind. Dabei stellt vor allem Ungleichheit innerhalb von Staaten *a marker for vulnerability to climate shocks* dar (vgl. Hundsdoerfer/ Perabo 2007; S.10).

Vor allem betroffen ist die Gruppe derjenige welche direkt von der Landwirtschaft leben und damit an klimatische Bedingungen gebunden sind (vgl. Santarius 2007; S. 25). Weltweit untergräbt der Klimawandel die Existenzrechte von ungefähr 2,5 Milliarden Menschen welche direkt von der

Landwirtschaft leben (vgl. Vogt 2010; S. 1). Zu den besonders betroffenen Gruppen gehören, neben Frauen und Kinder, im besonderen indigene Völker, die Folgen des Klimawandels betreffen sie auf existentielle Art und Weise. Wird ihr Lebensraum zerstört beziehungsweise unbewohnbar, so sind sie in ihrer unmittelbaren physischen aber auch kulturellen Existenz bedroht. Die enge Verbundenheit zur Natur und vor allem zum angestammten Territorium macht sie besonders verletzlich. Dazu zählt zum Beispiel der Verlust des Territoriums. Wobei, da Rechte auf das angestammte Territorium nicht so einfach auf andere Gebiete übertragen werden, der Verlust der kulturellen Identität wahrscheinlich ist. Weltweit hat sich damit die Lage indigener Völker verändert. Berichte der unabhängigen UN- Expertin Françoise Hampson aus den Jahren 2004 und 2005 zeigen, dass dabei besonders indigene Territorien mit sensiblen Ökosystemen, wie borealen und tropischen Regenwald betroffen sind. Vielen indigenen Territorien droht das Verschwinden und ihren Bewohner die Umsiedelung oder Vertreibung. Das hat Konsequenzen. Zusätzlich zum Verlust des Landes kommt die Frage welchen rechtlichen Status wird den aus dem traditionell besiedelten Gebiet Geflohenen zugesprochen. Wahrscheinlich ist zum Beispiel das bei einer Flucht in ein anderes Land der Status *Indigenes Volk* in den einer *Minderheit* gewandelt wird und damit Rechtsansprüche verloren gehen ( vgl. Rathgeber 2010; S. 223)

Aber auch auf individueller Ebene lässt sich nach Gerechtigkeit beziehungsweise Ungerechtigkeit fragen, so sei bedacht, dass alleine eine einzige Flugreise von Frankfurt am Main nach Sydney oder von Buenos Aires nach Singapur und zurück mit rund 12 Tonnen mehr CO<sub>2</sub> freisetzt, als die meisten der rund eine Milliarde Menschen, die mit weniger als einem US-Dollar pro Tag auskommen müssen, während ihres ganzen Lebens zu verantworten haben (vgl. Harris 2010; S. 19).

Neben der ungleichen Verursachung und Verteilung der Konsequenzen zwischen heutig Lebenden stellt sich auch die Frage nach der Verantwortung vergangener Konsumenten beziehungsweise künftiger Betroffener. Gerechtigkeit zwischen Generationen heißt die Achtung und die Erfüllung von moralischen Rechten und Pflichten über Generationsgrenzen hinweg (vgl. Meyer 2009; S. 74). Die Klimaerwärmung unterminiert die Erfüllung dieser Pflichten, da sie den Lebensraum künftiger Generationen bedroht, Ressourcen beschneidet und mögliche katastrophale Folgen für unsere Nachfahren hat. Hier setzt auch Steve Vanderheiden an, er beschreibt, Gerechtigkeit vor allem als Frage der intra- und intergenerationellen Gerechtigkeit. Dabei stellt auch für ihn Gerechtigkeit das Kernthema dar wenn man nach der politischen Dimension des anthropogenen Klimawandels fragt (Vanderheiden 2008; S. 47). Es wird deutlich, dass der Klimawandel nicht nur ungerecht im Sinne der Verteilung der Kosten und Mittel seinen Folge entgegenzuwirken ist, sondern er kann zu einer Verschärfung von Konfliktbereichen führen, indem er zum Beispiel, schon implementierte Programme der Armutsbekämpfung wirkungslos macht. Klimawandel stellt ein reales Risiko für im Bereich

der Bekämpfung der extremen Armut dar, so birgt er die Gefahr, nicht nur mühselig gemachte Fortschritte wieder rückgängig zu machen, sondern vielmehr die Ausgangssituation zu verschlimmern (vgl. Vogt 2009; S. 5).

### **3.3. Einflussnahme des Klimawandels auf die Erfüllung der Menschenrechte**

Die Ungleichverteilung der Schäden macht deutlich, dass die Folgen des Klimawandels in zukünftigen Auseinandersetzungen um globale Gerechtigkeit einen wichtigen Stellenwert einnehmen werden. Denn weit davon entfernt, lediglich ein Naturschutzthema zu sein, wird der Klimawandel die unsichtbare Hand hinter wirtschaftlichem Niedergang, sozialer Erosion und Vertreibung aus der Heimat sein (Santarius 2007; S. 24).

Durch die Folgen des Klimawandels ist die Erfüllung einer ganzen Reihe von Menschenrechten betroffen. Da die Wirksamkeit der globalen Kooperation zur Bekämpfung der Ursachen aber auch der möglichen Anpassung an die Konsequenzen des Klimawandels in Frage gestellt werden muss (vgl. Brunnengräber 2011/ vgl. Nicholson/Chong 2011), tauchten in den letzten Jahren verstärkt Menschenrechte in der Diskussion um Wirksamkeit und Gerechtigkeit innerhalb der Klimapolitik auf. Wie in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt, hat der Klimawandel gravierende Folgen für die Sicherung der menschenwürdigen Existenz. So ist die Erfüllung der Menschenrechte zum Teil durch die Folgen der Klimaerwärmung bedroht. Damit nimmt die Kooperation innerhalb des Klimaregimes und die Effektivität dieses Regimes erheblichen Einfluss auf die Erfüllung der Menschenrechte und damit dem Schutzgut der verschiedenen Menschenrechtsregime. Im Sinne der Regimetheorie handelt es sich auf einer abstrakten Ebene um eine Störung des Menschenrechtsregimes durch das Klimaregime, da durch die Ineffektivität des Ersteren, Einfluss auf die Effektivität des Letzteren ausgeübt wird (vgl. dazu Kapitel 1.4.1.).

In Kapitel 3.2.1 wird dazu zunächst im Einzelnen beschrieben, welche Menschenrechte von den Folgen des Klimawandel betroffen sind und wie welches Recht geltend gemacht werden kann. In *Resolution 10/4 des Hohen Menschengerichtshofs* ist die Bedrohung folgender Rechte festgehalten:

climate change-related impacts have a range of implications, both direct and indirect, for the effective enjoyment of human rights including, inter alia, the right to life, the right to adequate food, the right to the highest attainable standard of health, the right to adequate housing, the right to self-determination and human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, and recalling that in no case may a people be deprived of its own means of subsistence<sup>19</sup>

Es wird deutlich, dass der Klimawandel gemessen an Menschenrechtsstandards bereits Eingriffe

<sup>19</sup> Resolution 10/4: Human Rights and Climate Change. URL: [http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_10\\_4.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_4.pdf) (Stand: 23.03.2012)

und Verletzungen insbesondere der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, wie das Recht auf Leben, das Recht auf Nahrung, das Recht auf Subsistenzmittel aber auch in Folge der politischen Rechte, wie das Recht auf Information und das Recht auf Partizipation, bedeutet. Im folgenden Kapitel werden einzelne betroffene Rechte ausführlicher diskutiert.

### 3.3.1. Bedrohte Menschenrechte durch den Klimawandel

#### Das Recht auf Leben

Mit dem Recht auf Leben ist das wohl *fundamentalste Menschenrecht*<sup>20</sup> angesprochen und eines der meist anerkannten in den verbindlichen und unverbindlichen internationalen Instrumenten (vgl. Stephens 2010; S. 51). Mit Artikel 3 legt die AEMR<sup>21</sup> fest, dass: "Jeder hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person". Im völkerrechtlich bindenden Zivilpakt ist das Recht auf Leben mit Artikel 6 verankert, ebenso in der Kinderrechtskonvention. Im Rahmen des Klimawandels bedarf es allerdings einer weiteren Definition, das Recht auf Leben bedeutet dann: "have access to the means of survival; realize full life expectancy; avoid serious environmental risks to life; and to enjoy protection by the state against unwarranted deprivations of life" (Rachmaran 1985 zit. nach: Aminzadeh 2007; S. 249). Es geht um die Bedingungen, welche dem Recht auf Leben zu Grunde liegen. Wobei in diesem Fall dazu auch die Vermeidung ernsthafter Umweltrisiken gehört. Der Klimawandel produziert diese Risiken.

Dabei sind fast alle Folgen des Klimawandels, für das Recht auf Leben, potentiell bedrohlich. Der Anstieg des Meeresspiegels kann zu Überschwemmung und Ertrinken führen, Temperaturanstieg zu der Verbreitung von Infektionskrankheiten, was durch Veränderungen des Niederschlags noch verstärkt werden kann. Darüber hinaus können durch extreme Wetterereignisse zum Beispiel Erdbeben ausgelöst werden, die verheerende Folgen für Siedlungsgebiete haben (vgl. Limon 2009; S. 476).

Es entsteht in diesem Zusammenhang eine stärkere Verpflichtung des Staates zur Erfüllung dieses Rechtes. Ähnlich argumentiert der Zivilpakt in einem Zusatzkommentar, so kann das Recht auf Leben nicht als eingeschränkte Art und Weise betrachtet werden, sondern erfordert vom Staat aktiv tätig zu werden, wobei in diesem Zusammenhang auf Folgendes verwiesen wurde: "the Committee considers that it would be desirable for States' parties to take all possible measures to reduce

---

<sup>20</sup> Im Report der Menschenrechtskommission zum Zusammenhang zwischen Klimawandel und Menschenrechten wird das Recht auf Leben als *supreme right* und *basic to all human rights* beschrieben, es ist somit die Voraussetzung für alle anderen Menschenrechte (vgl. A/HRC/10/61 S. 8)

<sup>21</sup> Allgemeine Erklärung der Menschenrechte URL:  
[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/ger.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/ger.pdf) (Stand: 03.02.2011)

infant mortality and to increase life expectancy, especially in adopting measures to eliminate malnutrition and epidemics"<sup>22</sup>. Dem Staat kommt eine aktive Rolle zu.

### Das Recht auf Subsistenz

In Artikel 1 des Sozialpaktes ist festgelegt, dass niemand ungewollt seine Subsistenzmittel verlieren darf: "in no case may a people be deprived of its own means of subsistence"<sup>23</sup>. Durch die globale Erwärmung kann es zum Beispiel zu Veränderungen der Fischbestände kommen, was Folgen für das Recht auf Subsistenz hat. Genauso nehmen steigende Meeresspiegel, welche zur Folge Überschwemmungen und damit die Versalzung von Land und Wasser haben, sowie Unwetter, Einfluss auf dieses Recht (vgl. Limon 2009; S. 476). Durch ungewöhnliche Wetterbedingungen werden zum Beispiel Ernten zerstört und somit die Möglichkeit der Selbstversorgung unterlaufen (vgl. Rathgeber 2009; S. 20f.). Auch wenn Personen nicht von Mangelernährung betroffen sind, so wird ihre Möglichkeit der Selbstversorgung maßgeblich eingeschränkt werden und ihr Lebensstandard gerät in Gefahr.

### Recht auf einen angemessenen Lebensstandard

Der Sozialpakt verpflichtet mit Artikel 11 die Vertragsstaaten, die Lebensverhältnisse menschenwürdig zu gestalten. Dazu zählt ein gewisser Lebensstandard, welcher Gesundheit und ausreichend Nahrung, Kleidung und eine angemessene Wohnmöglichkeiten einschließt.

Insbesondere das Recht auf Nahrung ist im Zusammenhang mit dem Klimawandel angesprochen. In der AEMR ist das Recht auf Nahrung in Artikel 25 mit enthalten und im Sozialpakt mit Artikel 11 als das Recht frei von Hunger zu sein festgelegt: "The States Parties to the present Covenant, recognizing the fundamental right of everyone to be free from hunger, shall take, individually and through international co-operation, the measures, including specific programmes, which are needed"<sup>24</sup>. Es besagt, dass der Vertragsstaat verpflichtet ist, die Möglichkeiten zu schaffen, dass sich Staatsbürger von den natürlichen Ressourcen eigenständig ernähren können und besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen zu schützen sind. Das bedeutet, jeder Mensch hat das fundamentale Recht frei von Hunger zu sein. Ein Temperaturanstieg von 2,5°C würde zusätzliche 45-55 Millionen Menschen in Gefahr einer Hungersnot bringen, ein noch höherer Temperaturanstieg ließe deren Zahl dementsprechend signifikant steigen (vgl. Rathgeber 2011; S. 23). Zu diesem Thema hat sich vor allem innerhalb der *FAO - Food and Agriculture Organization* eine Diskussion im Zusammen-

<sup>22</sup> UNHCR General Comment Nr. 6 URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom6.htm> (Stand:05.05.2012)

<sup>23</sup> UN Sozialpakt.International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. URL: <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm> (Stand: 29.02.2012)

<sup>24</sup> vgl. ebda



hang mit der globalen Erwärmung entwickelt.

### Das Recht auf Gesundheit

Das Recht auf Gesundheit ist im Sozialpakt mit Artikel 12 festgelegt und verpflichtet Staaten die nötigen Schritte zu unternehmen, um jeden den höchst möglichen Standard an physischer und psychischer Gesundheit zu gewährleisten. Klimawandel hat den Prognosen zur Folge massive Auswirkungen auf die Gesundheit großer Teile der Erdbevölkerung. Besonders leicht übertragbaren Krankheiten, wie Malaria, Cholera und Diarrhö, welche im Falle von Überflutungen oder Dürreperioden gravierende Folgen haben, werden prognostizierte 150.000 Menschen pro Jahr zum Opfer fallen. Außerdem kann sich, zum Beispiel das Denguefieber oder Malaria auf neue, bisher nicht betroffene Gebiete, ausbreiten. Prognosen gehen hier von 3,5 Milliarden Betroffenen im Jahr 2085 aus. Allgemein sind Kinder vermehrt der Gefahr von Unterentwicklung vor allem durch Mangelernährung ausgesetzt und ohnehin schon gefährdete Gruppen, wie ältere Personen, Personen mit Behinderungen und marginalisierte Gruppen zeigen sich besonders betroffen von den Folgen des Klimawandels in diesem Sinne (vgl. Rathgeber 2009; S. 21). Dabei ist zu beachten, dass die langfristigen Folgen für die Gesundheit noch gravierender ausfallen können. So sind zum Beispiel die Folgen von Luftverschmutzung bei höheren Temperaturen stärker und führen zu mehr Herzanfällen, Asthma und Hitzeschläge.

In Artikel 12 des Sozialpaktes heißt es, jeder hat "the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health"<sup>25</sup>. Dies zu gewährleisten obliegt dem Staat und er ist verantwortlich, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Dabei ist das Recht auf Gesundheit eng verbunden mit der Erfüllung anderer Rechte. Krankheiten in Folge des Klimawandels beeinträchtigen zum Beispiel das Recht auf Arbeit oder aber auch das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard ( vgl. Aminzadeh 2007; S. 254).

### Das Recht auf Trinkwasser

Das Recht auf Trinkwasser ist explizit nicht in den Zwillingspakten enthalten. Aber innerhalb der Kinderrechtskonvention, der Frauenrechtskonvention und der Konvention zu Menschenrechten für Personen mit Behinderungen ist der Zugang zu sauberen Trinkwasser festgelegt. Hinzukommend wurde der Zugang zu Trinkwasser 2010 mit der Resolution 15/19 der UN-Generalversammlung als fundamentales Menschenrecht anerkannt. Es steht dabei im Zusammenhang mit dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, völkerrechtlich verpflichtend der Artikel 11 im Sozialpakt. So

---

<sup>25</sup> UN Sozialpakt. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. URL: <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm> (Stand: 29.02.2012)

bestätigt die Resolution, dass „that the human right to safe drinking water and sanitation is derived from the right to an adequate standard of living and inextricably related to the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as the right to life and human dignity“<sup>26</sup>

Durch das Schmelzen der Gletscher sind hunderte Millionen Menschen in den Anden, China und Indien zunächst von Überschwemmungen und dann in Folge von Dürren bedroht. Überschwemmungen bedrohen auch den Lebensraum von Menschen an Flussmündungen, und besonders durch das Ansteigen des Meeresspiegels sind die Bewohner flacher(niedriger) Inselstaaten durch die völlige Überschwemmung und somit Untergang der Landflächen und damit des Staatsterritoriums bedroht. Daneben kann es zu der Verseuchung oder dem Versiegen von Trinkwasserquellen kommen (vgl. Limon 2009; S. 476). Insgesamt wird sich die Verteilung und der Zugang zu Trinkwasser massiv ändern und vor allem Wassermangel noch stärker zunehmen (vgl. Rathgeber 2009; S. 20). Daneben geraten Artenvielfalt beziehungsweise natürliche Ressourcen, welche zum Beispiel Indigenen Gruppen als Nahrungsquelle dienen, verstärkt in Gefahr. Schwerwiegend sind auch die Folgen für das Ökosystem und das Gleichgewicht der Ozeane, Fisch - welcher als Nahrungsgrundlage vieler Menschen weltweit dient, wird nicht mehr im gleichen Ausmaß verfügbar sein. Daneben geraten Unterkunft und Besitz in Gefahr, Überflutungen ganzer Inseln und Küsten könnten Millionen von Menschen heimat- und besitzlos machen (vgl. Sachs/ Santarius 2007; S. 12).

### Das Recht auf Entwicklung

Das Recht auf Entwicklung stellt von Anfang an einen Kernpunkt in der Ausgestaltung in der Positionierung der Entwicklungsländer innerhalb des Klimaregimes dar. Dabei wurde das Recht auf Entwicklung 1986 von der UN-Generalversammlung mit der Resolution 41/128 <sup>27</sup>verabschiedet. Im Rahmen des Klimawandels wurde es vor allem in Bezug auf die Diskussion um Emissionseinsparungen von Seiten der Entwicklungs- und Schwellenländer innerhalb des Regimebildungsprozesses als auch in der theoretischen Diskussion um die gerechte Ausgestaltung eines Post-Kyoto Abkommens, als wichtiges Kriterium herangezogen. Dabei wird das Dilemma der Klimathematik deutlich. Durch das westliche Vorbild von Entwicklung, was einen kohlenstoffintensiven Lebensstil bedeutet, ist es schwer, klimafreundliche Maßnahmen zu Gunsten des Klimas gegen den Gunsten der Entwicklung überhaupt an zudenken.

Entwicklung und das Recht auf Entwicklung ist also etwas, das bedroht wird. Gleichzeitig kann dieses Recht im Widerspruch zum Umweltschutz positioniert werden, da zum Beispiel so der

<sup>26</sup> Resolution 15/9: Human Rights and Access to Safe Drinking Water and Sanitation. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/33/PDF/G1016633.pdf> (Stand: 05.05.2012)

<sup>27</sup> Resolution 41/128: Declaration on the Right to Development. URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.html> (Stand: 05.05.2012 )

Ausbeutung natürlicher Ressourcen vor dem Erhalt der Umwelt Vorrang gegeben werden kann. Aber nicht nur steht das Recht auf Entwicklung im Konflikt mit der Umsetzung von Klimapolitik, es ist ebenfalls durch den Klimawandel gefährdet. Durch die Klimaänderungen welche zu Überschwemmungen und anderen Naturkatastrophen führen, wird schon heute, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung vieler Länder gefährdet (vgl. Rathgeber 2011; S. 2).

### **3.4. Mögliche Formen der Einflussnahme der Menschenrechte auf das Klimaregime**

In Kapitel 2.2. wurden Menschenrechte begrifflich definiert. Sie weisen dabei folgende Eigenschaften auf: sie sind unter anderem *vorstaatlich, universell, individuell, vorstaatlich, unverlierbar, fundamental* und *interdependent*. Jeder Mensch hat einen Anspruch auf diese Rechte. Ihr universeller Gültigkeitsanspruch sowie ihre Fundamentalität sind wichtig um das Ausmaß und die Relevanz der Klimathematik für die Erfüllung der Menschenrechte greifbar zu machen. Kapitel 2.3. hat gezeigt, dass dem internationalen und nationalen Menschenrechtsschutz die fundamentalen Bereiche für die Wahrung der Menschenwürde obliegen und das Umwelt inhaltlich ein bereits verankertes Thema der Menschenrechte ist. Dabei findet sich innerhalb der Menschenrechtsabkommen zwar kein explizites Recht zum Klimawandel wie zum Beispiel das Recht auf eine sichere und gesunde Umwelt, aber die Solidaritätsrechte der dritten Generation und besonders das Recht auf eine saubere Umwelt und die Rechte Indigener Völker spielen in Fragen des Klimawandels eine große Rolle. Diese Rechte sind allerdings nicht völkerrechtlich bindend. Aber die bereits existierenden völkerrechtlichen Vereinbarungen beinhalten Interpretationsspielraum und so haben "die Vertragsorgane die Ausdeutung der Normen immer wieder an neue Problemkonstellationen angepasst" (Rathgeber 2011; S. 5). Das bildet, neben diversen nationalen Menschenrechtsregelung, der internationale Pakt der Menschenrechte sowie die Rechte der dritten Generation die Grundlage für eine Verankerung der Klimathematik in das Menschenrechtsregime.

In Kapitel 3.2.1 wurde gezeigt wie der Klimawandel die Erfüllung der Menschenrechte bedroht. Dabei stehen eine ganze Reihe von Menschenrechtsinstrumenten zu Verfügung, welche dem Schutz dieser Rechte dienen. Im Anschluss wird gezeigt, wie Menschenrechte die Regimeeffizienz des Klimaregimes beeinflussen. Auf einer theoretischen Ebene wird dazu dargestellt, welche Wirkung Menschenrechte in diesem Sinne entfalten können.

Einleitend ist zu sagen, dass Menschenrechte auf zwei Ebenen wirksam werden. Zum einen geht es um die Beeinflussung des *Outcome* des Klimaregimes durch Normsetzung. Wie in Kapitel 2.3.4. beschrieben, haben Menschenrechte einen großen Einfluss auf das Verhalten von National-

staaten. Normeinhaltung ist vor allem im Menschenrechtsbereich wichtig, so definieren: "internationale Menschenrechtsnormen (...) zunehmend was es heisst, Mitglied der internationalen (zivilisierten) Gemeinschaft zu sein" (vgl. Risse/Börzel 2001; S. 8). Das Menschenrechtssystem ist zwischen den Normen Verantwortung, Rechenschaft und Gerechtigkeit angesiedelt (vgl. Limon 2009; S. 442) und wie die Entstehungsgeschichte zeigt, waren Menschenrechte stets die praktische Antwort auf konkretes Leid und Unrecht. Dabei ist die Entwicklungsgeschichte der Menschenrechte kaum von dem Gerechtigkeitsverständnis und der Historie der Gerechtigkeit zu trennen, sie sind ein konkreter moralischer, legaler und politischer Ausdruck des Gerechtigkeitsverständnisses. Gedanklich ganz nahe an den Menschenrechten, impliziert der Begriff der Gerechtigkeit: "dass es einen grundsätzlichen Anspruch, ein Recht auf Dasein und die Inanspruchnahme von Gütern gibt, um das Dasein in Würde zu gestalten zu können" (Rathgeber 2009; S. 10). Dieses Recht wird von den Folgen des Klimawandels und des prognostizierten Versagens der internationalen Gemeinschaft wirksam dagegen vorzugehen, in Frage gestellt. Menschenrechte erzeugen somit einen Handlungsdruck.

Zum anderen besitzen sie eine Wirkungskraft, welche über den Rahmen ihrer bloßen Positionierung hinausgeht. Damit werden sie zum Instrument, welches genutzt werden kann um einen Perspektivenwechsel auf die Klimakrise zu erreichen und strukturelle Ungerechtigkeiten aufzudecken. Ob der Kontroversen um eine Universalisierung sind sie geteilte, universell gültige Werte, die durch das Menschenrechtsregime mittels der Menschenrechtsinstrumente in die Praxis überführt werden können (vgl. Robinson 2006; S. 4). Dadurch ergibt sich für die Einflussnahme von Menschenrechten auf das Klimaregime folgende möglichen Funktionen.

#### 3.4.1. Perspektivenwechsel - die Humanisierung der Klimaerwärmung und Handlungsdruck

Menschenrechte haben eine moralische Funktion und in unserem heutigen Begriffsverständnis sind sie universell. Das hat für die Betrachtung des Klimawandels Folgen. So richtet sich der Blick auf den Klimawandel, durch die Menschenrechte, auf Einzelschicksale. Der Klimawandel wird humanisiert was wiederum ebenfalls den Handlungsdruck für Staaten erhöht. Menschenrechte sind eben auch moralische Ansprüche die nicht nur im lokalen sondern im universalen Geltungsbereich liegen.

Ein Kernanspruch der menschenrechtlichen Funktion im Zusammenhang mit dem Klimawandel ist es, das Versagen des internationalen Klimaregimes, die empirischen und wissenschaftlichen Fakten auf die menschliche Ebene zu übertragen und verständlich zu machen, zu korrigieren, "the world has failed to humanise climate change" (Limon 2009; S. 451). Vielmehr wurden Vertei-

lungsfragen in dem Sinne ausgeklammert, als das die Bearbeitung des Klimawandels im staatlich-politischen Rahmen symbolisch oder technokratisch stattfand (vgl. Wissen/Brand 2008; S.72).

Die internationalen Menschenrechte formulieren Ansprüche, welche Menschen gegenüber Staaten geltend machen können. Werden diese bedroht, legen Menschenrechte den Fokus auf besonders betroffene Gruppen und helfen die tieferliegenden strukturellen Ursachen sichtbar zu machen und Maßnahmen und Ansätze zur Überwindung von Marginalisierungen bereitzustellen. Der Punkt ist also, dass Menschenrechte den einzelnen Menschen in den Blickpunkt nehmen und die Würde und den Wert jedes Einzelnen fokussieren. Damit wird die Konfliktlinie deutlich, welche den Klimaverhandlungen inhärent ist, es werden Deals für die kritische Mehrheit gesucht - nicht für einzelne Gruppen oder Personen deren Rechte dadurch verletzt werden können. Dabei wird, durch die menschenrechtliche Erfassung des Einzelnen beziehungsweise der am meisten Betroffenen, der Fokus auf die rein sachlich-wissenschaftlichen Aspekte der Klimaerwärmung erschwert und mit einer moralischen Komponente der Handlungsdruck erhöht.

Klimawandel wird als menschliches Phänomen behandelt , mit menschlichen Ursachen und Auswirkungen. Regierungen bekommen quasi einen moralischen Imperativ zum Handeln auferlegt, den: "It is far harder for world governments to remain ambivalent in the face of human suffering, (...), than it is the case with physical phenomena such as melting icecaps or bleaching coral" (ebda; S. 451). Robinson bringt das auf den Punkt, indem sie sich auf einen ethischen Imperativ beruft, der einen Richtungswechsel nötig macht und die Möglichkeit, dass diejenigen die den Klimawandel zum größten Teil verursacht haben keine Verpflichtung gegenüber denjenigen welche unter ihm zu leiden haben, ausschliesst (vgl. Robinson 2006; S. 3).

So können sie vor allem denjenigen, welche sonst keine Stimme im Klimakontext haben, eine Stimme verleihen und damit Einfluss auf die Klimaverhandlungen nehmen und helfen die Folgen der Klimaerwärmung zu konkretisieren (vgl. Bodansky 2010; S. 517). Sie stellen sicher, dass die Rechte all jener eingehalten werden, welche von den schädlichen Folgen des Klimawandels betroffen sind. Dabei geht es auch um eine Prioritätensetzung welche angesichts der Dringlichkeit des Klimawandel notwendig ist. "Die Prioritäten aus dem Blickwinkel der Betroffenen zu setzen erfordert unabdingbar, die Folgen des Klimawandels entlang der sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Mindeststandards der Menschenrechte auszuwerten" (Rathgeber 2011; S. 7).

### 3.4.2. Rechenschafts- und Kooperationspflicht der Nationalstaaten

Wie einleitend beschrieben, regeln Menschenrechte das Verhältnis des Nationalstaats zu seinen Bür-

gern und den Bürgern anderer souveräner Staaten. Sind diese durch die schädlichen Emissionsausstöße bedroht, so haben Menschenrechte das Potential, nicht nur Staaten auf einer eher abstrakten Ebene für deren Regulierungen der Emissionsausstöße zur Verantwortung zu ziehen, sondern stellen ganz spezifische Forderungen an das Verhalten von Staaten. Menschenrechte "can offer a way of securing that national governments are accountable when it comes to climate change response" (Pedersen 2011; S. 405).

Rechenschaft ist im nationalstaatlichen Rahmen eine mögliche Funktion welche durch prozessuale Rechte gefördert werden kann, Dies kann, zum Beispiel die Auferlegung von Rechenschaftspflichten in Form von öffentlichen Reports und Überwachungssystemen, Monitoring, bedeuten. außerdem betonen Menschenrechte die Anforderung der internationalen Kooperation, in dem sie den Kooperationsbedarf nicht nur deutlich machen sondern vielmehr erforderlich und zwar "even to the extend that cooperation might be deemed a legal obligation" (Limon 2009; S. 450). Zwar gibt es auch innerhalb des Klimaregimes mit dem Kyoto-Protokoll ein rechtsverbindliches Abkommen (vgl. Kapitel 4), allgemein wurde in den internationalen Klimaverhandlungen und Verträgen aber kaum direkte Mechanismen der Rechenschaftspflicht eingeführt. Es ist allerdings zu erwarten, dass Rechenschaftspflichten mehr Bedeutung im Klimaregime gewinnen werden, da nur durch sie die benötigte Glaubwürdigkeit wirklich vermittelt werden kann und innerhalb des Menschenrechtsregimes über die moralische Verpflichtung der Kooperation hinaus, es zu einer mehr praktisch-legalen Verständigung dessen kommt, was die Verpflichtungen der Vertragsparteien angeht. Dabei werden vor allem diejenigen Staaten in die Pflicht genommen, welche über die Mittel verfügen, so heißt es in einem Zusatzkommentar zur internationalen Kooperation im Entwicklungsbereich, zum Sozialpakt das: " It is particularly incumbent upon those States which are in a position to assist others in this regard " (ebda; S. 453). Zwar wurde hier nicht auf Klimawandel verwiesen, aber definitiv ist dieses Kooperationsprinzip auf Hilfeleistungen zum Beispiel im Rahmen von Klimamaßnahmen anwendbar. Neben dem verpflichtendem Charakter, welcher mit Rechenschaftspflicht einhergeht, hilft der menschenrechtliche Zugang, Verursacher des Klimawandels genauer zu identifizieren.

#### 3.4.3. Menschenrechte als Safeguards<sup>28</sup> in Adaption- und Mitigationsmaßnahmen

Generell ist zwischen dem Konzept der Menschenrechte und den einzelnen Rechten als subjektiv einklagbare Rechte im Sinne von internationaler oder nationaler Gesetzgebung zu unterscheiden.

---

<sup>28</sup> Safeguard werden als "Türwächter" verstanden, also Sicherungsmechanismen die die gerechte Umsetzung der Adaption- und Mitigationsmaßnahmen, gewährleisten.

Zwar sind diese Teil des Menschenrechtskonzepts gehen aber darüber hinaus, sie können zu Verhaltensstandards in den internationalen Beziehungen werden, dabei weisen sie folgendes auf: "human rights articulate rules of legitimacy for international relations and international law (...) first they are normative standards (...) they tell us whether the rules and norms that articulate obligations and permissions are legitimate" (Chwaszcza 2007; S. 19). Sie dienen also zu Bewertung von Politikergebnissen, ob diese den normativen Ansprüchen genügen oder nicht. Menschenrechte bestimmen die Normen des angemessenen Verhaltens, denn Menschenrechte sind in ihrem moralischen Verständnis "moral claims on the behaviour of individual and collective agents, and on the design on social arrangements" (Rajamani 2010; S. 418). Sie können sich damit an den Nationalstaat wenden, unter Berufung auf nationales und auch internationales Recht, und tragen verstärkt zu effektiveren, fairen und nachhaltigeren Politikergebnissen, durch die Einforderung von Rechenschaft und die Einführung demokratischer Prinzipien in den Entscheidungsprozess, bei. Darüber hinaus bestimmen sie anwendbare Prinzipien und Instrumente und die Rolle welche der Nationalstaat übernehmen muss (vgl. Limon 2009; S. 450). Menschenrechte dienen in diesem Sinne aber auch als Mittel für Akteure um Konflikte zu definieren. So werden Klimapolitiken, welche vor allem Machtinteressen manifestieren, als solche entlarvt. Eine "'Verwandlung des brasilianischen Amazonasgebiets 'in ein Saudi Arabien des Agrardiesel', sowie zur Thematisierung von lokalen oder regionalen Naturverhältnissen als 'globale Probleme', die am besten mittels Privatisierung bearbeitet werden" (Wissen/Brand 2008; S. 79) werden dann als weitaus komplexere Strukturen erfasst, denn einfach ein Klimaproblem zu sein.

Auf der praktischen Ebene der Klimapolitik haben Menschenrechte deutlichen Einfluss auf politische Maßnahmen zur Verhinderung oder Anpassung an die Klimaerwärmung. Zentral hinsichtlich der Frage nach Gerechtigkeit im Klimaregime ist die Stabilisierung der Temperatur und wie auf sich veränderte Bedingungen reagiert werden kann. Innerhalb des Klimaregimes haben sich dazu Mitigation und Adaption als Mittel herausgebildet. Unter *Klimamitigation* sind Maßnahmen, die, die Vermeidung des Treibhauseffektes, wie zum Beispiel eine Erhöhung der Senkenkapazität zu verstehen. Unter *Klimaadaption* sind Maßnahmen, die der Anpassung an einen bereits stattfindenden Klimawandel dienen, zu verstehen. Auf lange Sicht, wird die Ausgestaltung der Vermeidungs- und Anpassungsstrategien, den Zugang zum *öffentlichen Gut Klima* für Millionen von Menschen regeln.

Menschenrechte stellen ein Regelwerk bereit, an welchem sich orientiert werden kann, um Klimapolitiken sowohl im internationalen als auch nationalen Kontext zu verbessern. Dabei handelt es sich vor allem um *prozessuale Rechte* wie das Recht auf Information und Teilhabe (vgl. Rajamani 2010; S. 391). Damit nehmen sie eine wichtige Funktion in den Bereichen der Klimamitigation

und Klimaadaptation ein "where human rights principles might sharpen policy making on climate change, including the two core policy areas of adaption (...) and mitigation (...)" (Humphreys 2008; S.7). Die später noch ausführlich behandelte Mitigationsmaßnahme *REDD - Reducing emissions from Deforestation and Degradation Forest*<sup>29</sup> ist ein Beispiel für Klimamitigationsmaßnahme, welche problematischen Einfluss auf die Erfüllung von Rechte nehmen kann.

Zur konkreten Umsetzung von Maßnahmen im Umweltbereich gibt es bereits entwickelte Instrumentarien, die einer gerechten Durchführung dienen. Dabei sind diese Instrumentarien sowohl vom Menschenrechtssystem, im welchen das Recht auf Information und der öffentlichen Teilhabe verankert ist, als auch in einer Weiterentwicklung im Klimaregime, wobei vor allem die Rio Konferenz die Debatte um Teilhabe und prozessuale Rechte anstieß (vgl. Ebbesson 2009; S. 2) verankert. Die Fraglichen Rechten betreffen vor allem

association, expression, and access to information - which are also the building blocks for preserving culture, utilizing science, and realizing the rights of full citizenship - are often ignored. As a result, these policies may further harm other rights: to life, security of shelter, the highest attainable standard of health, as well as rights to food and water (Loftus-Farren 2010; S. 4).

Prozessuale Rechte schließen somit vor allem das Recht auf Information und das Recht auf Teilhabe am Entscheidungsprozess sowie der Zugang zu Gerechtigkeit im Sinne von Entschädigung ein (vgl. Kravchenko 2008; S. 541). Die Garantie dieser Punkte erfolgt durch die Konzentration auf die Betroffenen, die Garantie und das Sicherstellen von Partizipation an der Gestaltung und der Durchsetzung verabschiedeter oder geplanter Maßnahmen.

#### 3.4.3.1. Einzelne relevante Rechte zur gerechten Gestaltung der Klimamitigation

Da im Rahmen dieser Arbeit, die Einflussnahme der Menschenrechte auf die Kooperation im Klimawandel anhand der Mitigationsmaßnahme *REDD* bearbeitet wird, sei schon hier auf die konkrete rechtliche Dimension verwiesen und einzelne Rechte besprochen. Wie später ausführlicher behandelt, stehen vor allem Rechte indigener Völker bei der Umsetzung der Maßnahme im Mittelpunkt. Prozessuale Rechte regeln nicht nur die gerechte Gestaltung der Umsetzung von Klimamaßnahmen sondern garantieren durch Teilhabe und Zugang zu Information ebendiesen Punkt. Nur so können Betroffene auch gehört werden. Aber prinzipiell gelten alle hier erarbeiteten Recht auch für andere Bereiche der Klimamitigation.

<sup>29</sup> REDD bedeutet, dass der Erhalt oder die Erhöhung von Waldflächen zertifiziert und somit in Form von Zertifikaten verkauft werden kann. Ausführlicheres siehe dazu in Kapitel 4



## Land und Nutzungsrechte

Klimamaßnahmen, wie der Schutz der natürlichen Senken nehmen besonders Einfluss auf Territorialfragen. Da häufig Territorien in ökologisch sensiblen Regionen, wie dem tropischen Regenwald, betroffen sind, sind die Rechte indigener Völker hier bedeutsam. Zum einen sind diese direkt betroffen, zum anderen aber auch handelt es sich oft um Gebiete deren Territorialfragen nicht geklärt sind. International sind es vor allem zwei Instrumente, welche Bezug zu territorialen Fragen nehmen. Die Konvention 169 der ILO, welche für Vertragsparteien bindend ist und die UN Erklärung zu den Rechten indigener Völker aus dem Jahr 2007. In der ILO Konvention 169 regelt Teil II die Land- und Boden- Rechte, dazu gehört zum Beispiel die:

Eigentums- und BesitzRechte der betreffenden Völker an dem von ihnen von alters her besiedelten Land sind anzuerkennen. außerdem sind in geeigneten Fällen Maßnahmen zu ergreifen, um das Recht der betreffenden Völker zur Nutzung von Land zu schützen, das nicht ausschließlich von ihnen besiedelt ist, zu dem sie aber im Hinblick auf ihre der Eigenversorgung dienenden und ihre traditionellen Tätigkeiten von alters her Zugang haben. Besondere Aufmerksamkeit ist diesbezüglich der Lage von Nomadenvölker und Wanderfeldbauern zu schenken<sup>30</sup>

Dabei obliegt die Garantie dieser Rechte den jeweiligen Nationalen Regierungen. In der UN - Erklärung zu den Rechten Indigener Völker befassen sich die Artikel 25 - 30 mit Territorialfragen. Darin wird zum einen mit Artikel 26 der besondere Bezug zu dem eigenen Territorium in dem Sinne das:

Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinctive spiritual and material relationship with the lands, territories, waters and coastal seas and other resources which they have traditionally owned or otherwise occupied or used, and to uphold their responsibilities to future generations in this regard<sup>31</sup>

## Recht auf Information

Mit dem Recht auf Information ist ein politisches Menschenrechte angesprochen. Es dient als Vorbedingung zur öffentlichen Teilhabe und als Grundlage um Entscheidungen zu treffen. Ein weiterer Aspekt ist, dass es quasi als Kontrolle von staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren und Handlungen dienen kann. Dabei kann es verschiedene Dinge meinen, in einem eher weiter gefassten Kontext heißt es, ein Recht auf Zugang zu Information, oder ein Recht Informationen zu emp-

<sup>30</sup> ILO Konvention 169. URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_100900.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_100900.pdf) (Stand: 10.09.2011 )

<sup>31</sup> UN - Erklärung zu den Rechten Indigener Völker. URL: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf) (Stand: 03.03.2012)

fangen, oder enger gefasst ein Recht auf die Freiheit sich zu informieren. Dem Staat kommt dabei die Aufgabe zu, sich in private Anstrengungen Informationen zu erlangen, nicht einzumischen und gleichzeitig Informationen bereitzustellen und zu verteilen bezüglich von öffentlichen und privaten Projekten, welche die Umwelt betreffen. Dabei kann beides oder eines von beidem gegeben sein (Anton/Shelton 2011; S. 357).

Auf nationalstaatlicher Ebene hat jeder das Recht, Informationen zur Verfügung gestellt zu bekommen und am Entscheidungsprozess zu Maßnahmen die Umwelt betreffend teilzunehmen. Es ist also die Aufgabe des Staates, solche Informationen zu sammeln, zu sortieren und zu verbreiten, welche sonst nicht direkt für die Öffentlichkeit zugänglich sind. Dabei findet sich das Recht auf Information vor allem in den klassischeren Texten des Menschenrechtsregimes. So ist es mit Artikel 19 in der AEMR<sup>32</sup> verankert und der Zivilpakt verweist mit Artikel 19 darauf. Im eher regionalen Amerikanischen Menschenrechtserklärung ebenfalls mit Artikel 13 verankert. 2009 wurde so zum Beispiel vom ukrainischen Gericht verordnet, dass Informationen zu einem Emissionshandelsabkommen zwischen der Ukraine und Japan von Regierungsseite zugänglich gemacht werden mussten. Dies ging, da in der Ukrainischen Verfassung das Recht auf Zugang zur Information zur Umweltsituation verankert ist (vgl. Pedersen 2011; S. 407). Aber auch innerhalb des Klimaregimes findet sich dieses Recht angesprochen. So heißt es hier, dass alle Parteien öffentliche Teilhabe sowohl im Rahmen *public access to information on climate change and its effects* haben sollen, zu Informationen bezüglich von Klimamaßnahmen findet sich keine Regelung.

### Recht auf Teilhabe

Das Recht auf Information dient in diesem Sinne als Grundvoraussetzung, um ein Recht auf Teilhabe überhaupt wirksam machen zu können. Das Recht auf Teilhabe am politischen Prozess, welcher Entscheidungen betrifft, die Individuen oder Gruppen betreffen, ist ein entscheidendes Recht in Umweltfragen. Am bedeutsamsten ist das Recht auf aktuelle und aktive Teilhabe an der Regierung und den gesellschaftlichen Institutionen. Dabei wird nicht weiter festgelegt, auf welche Art und Weise Gruppen und Individuen Teilhabe garantiert werden soll. Dies gilt sowohl für Maßnahmen im Klimaregime als auch für die Beteiligung innerhalb dieses.

Die Forderung nach Teilhabe an den Entscheidungsprozessen zählt zu einen der Kernpunkte der Forderungen innerhalb der Gerechtigkeitsdebatte von Seiten indigener Gemeinschaften und kann als eines der wichtigsten Rechte hinsichtlich einer menschengerechten Gestaltung von Mitigationsmaßnahmen gesehen werden, "claims for participatory control over national or interna-

---

<sup>32</sup> AEMR - Allgemeine Erklärung der Menschenrechte URL: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Doments/UDHR\\_Translations/ger.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Doments/UDHR_Translations/ger.pdf) (Stand: 03.02.2011)

tional environmental decision making that impacts indigenous peoples. This latter claim is the focal point of the climate justice debate" (Tsosi 2007; S. 1654).

### Recht auf freie vorherige informierte Zustimmung

Im Rahmen von Klimamaßnahmen ist besonders wichtig das Recht auf freie, informierte und vorherige Zustimmung oder Konsultation. Dabei wurde das Recht auf *FPIC - Free Prior Informed Consent* als eines der wichtigsten Rechte definiert. Innerhalb der Erklärung zu den Rechten indigener Völker aus dem Jahr 2007 und findet sich in insgesamt 6 Artikeln mit Bezugnahme zu diesem Recht. Besonders im Zusammenhang mit Aktivitäten, die Territorialfragen und natürliche Ressourcen betreffen, ist es von Bedeutung.

States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free and informed consent prior to the approval of any project affecting their lands or territories and other resources, particularly in connection with the development, utilization or exploitation of mineral, water or other resources<sup>33</sup>

*Consent* ist in diesem Sinne zu verstehen als "that the indigenous group in question should be able to veto a project that, after a period of discussion, information gathering and consultation, it finds cannot approve" (Westra 2008; S. 88). Darin ist also das Recht Nein zu sagen enthalten. Im Gegensatz dazu steht der Begriff *Consultation*, welcher nicht gleichbedeutend mit vorherigen ist. So kritisiert Westra, dass "we find a truncated approach to the broad 'community consensus' each project is intended to secure. That is the main difference between free, prior, informed consent (FPIC) and free, prior, informed consultation (FPICon). The former implies an ongoing process requiring the latter" (ebda; S. 88). Beide bedürfen einer umfassenden vorhergegangenen Auskunft und zwar in verständlichen Begriffen und Sprache. Allerdings, so bemerkt Westra, bedenkt man die bestehende Ungleichheit, welche Prozesse mit der Beteiligung von indigenen Gemeinschaften und großen, reichen und mächtigen Firmen betrifft, so ist immer von einem gewissen Maß an Manipulation auszugehen (vgl. ebda S. 90).

### **3.5. Herausforderungen des Klimawandels als Menschenrechtsthema**

Menschenrechte erfüllen also eine gewisse Funktion hinsichtlich der Klimakooperation, Trotzdem "ist der menschenrechtlich basierte Politikansatz kein Allzweckinstrument, das die Probleme der

---

<sup>33</sup> UN- Erklärung zu den Rechten Indigener Völker. URL: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf) (Stand 03.03.2012)

Klimaverhandlungen einfach lösen könnte" (Rathgeber 2011; S: 8). Im Gegenteil, der Verwirklichung der Integration eines menschenrechtlichen Blickwinkels stehen eine Reihe von theoretischen und praktischen Herausforderungen gegenüber. Klimawandel berührt, aus politikwissenschaftlicher Sicht folgende aktuellen Herausforderungen des Menschenrechtsschutzes:

Die relativ späte Entdeckung des Themas Klimawandel für die Menschenrechte ist dem Umstand geschuldet, dass Menschenrechte Antworten auf konkrete Unrechtserfahrungen sind. Klimawandel ist als Menschenrechtsverletzung schwer erfassbar. Die Konsequenzen des vom Menschen verursachten Klimawandels sind zwar schon heute spürbar, aber nur fallweise und vor allem von bestimmten Gruppen in bestimmten Regionen. Menschenrechtliche Verletzungen durch die Folgen des Klimawandels sind also - zumindest heute noch- meist hypothetische und auf Modellrechnungen basierende. Zum anderen ist der Klimawandel ein globales Phänomen, welches von verschiedensten Akteuren\_innen über einen lange Zeitperiode verursacht wurde. Emissionen, welche den heutigen Klimawandel ausmachen, stammen aus der Vergangenheit und aktuellen Emissionen haben Auswirkungen auf die Zukunft (vgl. Limon 2009; S. 458). Es ist also schwierig die Verantwortung einzelner Akteur\_innen zu bestimmen<sup>34</sup> Daneben stellt sich das Problem der durch den Klimawandel betroffenen Rechte. Diese Rechte, zumeist Rechte der dritten Generation also soziale und ökonomische Rechte, haben prinzipiell einen schwächeren Schutz was ihre Umsetzung angeht. Und auch die Rechte welche auf dem Papier starken Schutz vermitteln, wie das Recht auf Leben oder das Recht auf Besitz, erfahren hier eine Schwächung, kann doch der Verursacher der Verletzung nicht konkret ermittelt werden (vgl. Humphreys 2008; S. 2).

Zuletzt können sich Menschenrechte in der Praxis widersprechen Vor allem das Recht auf Entwicklung. Rajamani verweist auf das daraus resultierende Dilemma, in dem sie ein Beispiel hypothetisch ausführt: Angenommen es würden 44% der indischen Bevölkerung, welche keinen Zugang zu Stromversorgung haben, ihre Recht auf einen angemessenen Lebensstandard erfüllt bekommen, würde das, gemessen am produzierten Treibhausgas, gleichzeitig den Untergang der kleinen Insel Tuvalu bedeuten. Dabei wird eine weitere Frage aufgeworfen, welche sich auf das noch zu tolerierende Szenario bezieht, "How, for instance, do we determine the climate impacts that are acceptable and those that are not, given the impacts differ between people and communities?" (Rajamani 2010; S. 410) und wie würden Schutzpflichten für Staaten aussehen und sollten diese - ähnlich wie den Reduktionspflichten - gemäß der historischen Verursachung entwickelt werden oder nicht? Auch stellt sich die Frage welcher Temperaturanstieg wäre noch verkraftbar ohne von einer Menschenrechtsverletzung zu sprechen, denn auch wenn die aktuelle 2° Grenze eingehalten würde heißt

---

<sup>34</sup> Anders sieht es hier bei der Frage nach Mitigationsmaßnahmen aus. Diese werden schon heute umgesetzt und dementsprechend sind ihre Gestaltungen schon heute aus menschenrechtlicher Sicht beobacht- und bewertbar.

das noch lange nicht, dass es keine negativen Auswirkungen auf Grund des Klimawandels gibt. So ist es zum Beispiel wahrscheinlich, dass auch bei einer Stabilisation des Temperaturanstieges um 2 ° Grad, die Folgend für die Arktis trotzdem gravierend sind (ebda; S. 411).

Ein weiterer Punkt ist, dass sowohl das Klima- als auch das Menschenrechtsregime vorrangig auf Staaten als Handelnde ausgerichtet ist. Menschenrechtsverletzungen von staatlicher Seite können nur von den eigenen Staatsbürgern geltend gemacht werden. Das stellt das internationale System vor Herausforderungen wenn es um die Verbindung von Menschenrechten und Klimawandel geht, wer kann, wenn eine eindeutige Schuldzuweisung unmöglich ist, zur Rechenschaft für die Folgen gezogen werden? So ist es nicht klar "where can the people from sub-Saharan Africa, South Asia, or the Pacific go to make the case for their rights against the world's richest countries?" (Humphreys 2008; S. 9).

Mit Blick auf die Pflichten der Nationalstaaten ist zwischen extraterritorialen Achtungspflichten, extraterritorialen Schutzpflichten und Unterstützungspflichten zu unterscheiden. Ersteres bezieht sich darauf, dass Staaten durch ihr internationales Handeln nicht die Menschenrechte anderer Länder verletzen, zweites meint die Kontrolle von privaten Akteuren und letztes die internationale Zusammenarbeit zur Umsetzung von Menschenrechten (vgl. Krennerich 2009; S. 59).

Praktische Probleme beziehen sich aber auch auf den Stellenwert, welcher dem jeweiligen Gebiet zugewiesen werden soll und die Integration der beiden Regime. Es gibt Bedenken, dass die Instrumente des Menschenrechtsregimes, wie der Menschengerichtshof die Autorität und *primacy* des UNFCCC in Klimafragen herausfordert. Der Stellenwert, welcher dem jeweiligen Regime zugewiesen wird, kann sich somit als Hürde herausstellen, wenn durch die Integration des verbindlichen Menschenrechtsregimes in ein Klimaabkommen "would perversely make delegations less likely to sign up to stringent emission reduction targets for fear that, if they fail to reach those targets, they might leave themselves open to litigation " (Limon 2009; S. 460).

### **3.6. Schlussbemerkung - Menschenrechte als Kampfbegriff**

Wie in Kapitel 1.4.1.2. dargestellt, beruht die Effizienz eines Regimes vor allem auf der Frage nach seiner gerechten Gestaltung. So heißt es hier: "Institutionen die nicht gerecht sind- indem sie beispielsweise nicht allen Beteiligten Chancengleichheit oder gleichen Zugang gewähren - werden sich wahrscheinlich nicht als stabil oder dauerhaft erweisen" (Kapstein 1999 zit. nach: Mayer 2006; S. 157). Die Funktion der Menschenrechte liegt unter anderem wiederum darin, ein Instrument der Gerechtigkeit zu sein. Ist das Klimaregime an sich ungerecht, können Menschenrechte als Kritik und

als Kampfbegriff für benachteiligte Gruppen eingesetzt werden um sich Gehör zu verschaffen und eine Veränderung des Regimes herbeizuführen. Sie können helfen, denjenigen eine Stimme zu geben, welche sich in einer nachteiligen Position befinden und haben sich als politischen Kampfbegriff<sup>35</sup> in der Geschichte entwickelt. An dieses Verständnis anschließend werden sie auch hier in diesem Sinne definiert. In dem sie sich als Mittel gegen Unrechtsverhältnisse wenden, werden Menschenrechte: "nicht gewährt, sondern erkämpft. Das Terrain der Menschenrechte ist kein statisches, sondern eines, das von gesellschaftlichen Auseinandersetzungen geprägt wird. Und auch können Menschenrechte nicht nur verwirklicht, sondern immer auch wieder einkassiert werden" (Gebauer 2011; S. 34).

So dienen Menschenrechte in diesem Verständnis vor allem der Unterstützung und Interessendurchsetzung von marginalisierten und verletzlichen Gruppen und sozialen Klassen. Menschenrechte stellen einen Referenz- und Legitimationsrahmen für Interessen bereit. Dabei rückten vor allem Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen als Akteure in den Fokus. Wie in Kapitel 1.5. im Rahmen der Regimetheorie angesprochen, stellen vor allem transnationale Menschenrechtsorganisationen und Netzwerke, die *advocacy networks* wichtige Akteure, die Normdurchsetzung innerhalb der internationalen Institutionen betreffend, dar. Patrick Hayden zeigt anhand der Beispiele der Rassendiskriminierung des Apartheid Regimes in Südafrika und der Frauenrechte am Beispiel der Genderdiskriminierung wie die transnationalen Menschenrechtsbewegungen dazu führten Menschenrechtsverletzungen anzuprangern und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen und das mittels: "publicising critical issues and problem areas and thereby raising the profiles of both specific human rights causes and the global human rights regime" (Hayden 2005; S. 55). Menschenrechten kommt folglich ein großes Mobilisierungspotential zu. Sie haben in der Anprangerung von Missständen appellative Kraft. Im Sinne eines Kampfbegriffs stehen also nicht nur legale Mittel in Form von einklagbaren Rechten zu Verfügung, sondern Menschenrechte als moralische Forderung erfüllen eine Funktion

in the struggles of oppressed and marginal groups and social classes everywhere to protect or advance their interests in the political area. The language of human rights now constitutes an authoritative international discourse, which can be appealed to by underprivileged and vulnerable to justify, and extend support for, their struggles (Beetham 1995; S.7).

Dem gegenüber steht die Frage, inwieweit sich Menschenrechte als Kampfbegriff auch gegen diese internationalen Institutionen richten können. Denn nicht alle relevanten Akteure sind in

---

<sup>35</sup> Definition Kampfbegriff als "Instrument des politischen Meinungskampfes dienend" Duden. URL: <http://www.duden.de/rechtschreibung/Kampfbegriff> (Stand: 04.04.2012)

den Umwelt- und Menschenrechteregimen vertreten. Diese stehen, das politische System beziehungsweise die politische Entscheidungsfindung betreffend, immer vor dem so genannten Problem der *rücksichtslosen Mehrheit*. Gruppen wie indigene Völker sind sowohl im Menschen- als auch im Klimaregime auf internationaler Ebene unterrepräsentiert, aber nicht nur einzelne Individuen sind betroffen sondern auch kleinere Staaten, die im Klimaregime weniger Verhandlungsmacht besitzen, so kritisierten die Marshall Inseln, dass die internationalen Klimaverhandlungen eine Plattform bereitstellen, die ungerecht ist. So sind die Marshall Inseln gezwungen.: "to bargain desperately against lagre political powers, in an attempt to preserve what should otherwise be rights entitled to all humans " (Limon 2009; S. 451).

Was offensichtlich für Staaten von Bedeutung ist, gilt noch mehr für betroffene Gruppen. So entstehen oftmals Regelungen ohne die Beteiligung von Betroffenen. Vor alle bei den Regelungen den Umweltbereich betreffend ist es fraglich, ob sich die "governing ideals that protect the basic rights to life and the actual reality of vulnerable and disenfranchised peoples" (Pollis/Schwab 2000; S. 102) decken. Dabei sind Menschenrechte ein Mittel um die Lücke, welche sich zwischen denjenigen die die Entscheidungen im Umweltbereich treffen und denjenigen welche von den Maßnahmen schlussendlich betroffen sind aufzutut, bemerkbar zu machen. Es findet eine verstärkte Zusammenarbeit statt.

Außerdem können durch Menschenrechte Themen der Betroffenheit angesprochen werden, welche vom Klimaregime nicht aufgegriffen oder geflissentlich ignoriert werden, wie das Thema der Klimaflüchtlinge, bis heute ist diese nicht innerhalb des offiziellen Klimaregimes bearbeitet worden, dabei ist die Gefahr des Verlusts des Staatsterritoriums zum Beispiel für niedrig liegende Inseln wie Tuvalu, Vanuatu oder die Maldiven aktuell und wahrscheinlich nicht mehr zu vermeiden beziehungsweise wurde im Inselstaat Vanuatu bereits eine Insel geräumt, da sie untergeht. (vgl. Rajamani 2010; S. 410/Rathgeber 2010; S. 223).

Menschenrechte haben Einfluss auf die Möglichkeit der Teilhabe und so betrachtet den Macheinfluss sonst marginalisierter Gruppen. Das geschieht wir in Kapitel 3.3.1 gezeigt, durch eine verstärkten Fokus auf die Betroffenen, durch die moralische Handlungspflicht welche für Staaten entsteht und damit öffnet sich hier eine Verstärkte Partizipation im Klimaregime selbst, so können die sonst nicht gehörten Stimmen "the poor, marginalized, and vulnerable people (including woman, childeren, indgenous groups and the old)(...) who, if empowered to do so, could make an important contribution to improving climate change policy" (Limon 2009; S. 451). Es kommt also zu einer Ermächtigung bestimmter Gruppen, welche im Klimaregime sonst nicht oder kaum gehört werden und somit zu einer Veränderung des Regimes. Ähnliches gereift auch Bodansky auf, der sag, dass das Menschenrechtsregime vor allem Instrumente bereitstellt welche genutzt werden können um

den Opfern der Klimaerwärmung eine Stimme zu geben, dabei wird ihnen "(...) who generally have little influence in inter-governmental negotiations, a forum in which they possess greater power" (Bodansky 2010; S. 517) gegeben.

#### **4. Die internationale Kooperation zum Klimawandel**

In einem nächsten Schritt wird empirisch ermittelt, wie sich das Klimaregime bis hin zum vorläufigen Ende der Regimegenese entwickelt hat, und was als sein aktueller Status Quo bezeichnet werden kann. Dazu wird dargestellt, wie sich das Klimaregime bis hin zur seiner *Krise* entwickelt hat. In den 1990ern wurde der menschliche Einfluss auf den Wandel des Klimas endgültig als bewiesen angesehen und mit dem Statement des IPCC aus Jahr 1996, welches besagte, dass "the balanced of evidence suggest that there is a discernible human influence on global climate" (Luterbach/Sprinz 2001; S. 4) festigte sich sein Platz auf der internationalen politischen Agenda. Eine Kooperation im Problembereich des Klimawandels ist unausweichlich. Trotzdem gibt es bis heute keine effektive Lösung der Klimaerwärmung. Im Gegenteil, der weltweite Emissionsausstoss ist im Vergleich zum Jahr 2000 angestiegen und "despite over three decades of international advocacy on climate change, the world is no closer to a workable solution than it was in 1987 when the Maldives first issued warnings about climate change to the U.N. General Assembly" (Limon 2009; S. 449).

Um den Verlauf der Regimegenese, welche ambitioniert begann und im Verlauf immer komplexer und ineffektiver wurde, bis hin zum vorläufigen Endpunkt der Regimekonsolidierung wird es im folgenden Kapitel gehen.

##### **4.1. Regimebedarf in der internationalen Kooperation zu Klimaänderungen**

Klima als Gegenstand der internationalen Kooperation lässt sich vor allem mit seiner Übernutzung begründen. Dieser Umstand ist in der Regimetheorie, mit dem aus der Mikroökonomie stammenden Begriff der *tragedy of the commons* bekannt. Gemeint sind Gemeinschaftsgüter, welche jedem Menschen zu Verfügung stehen. Dabei wird die Erdatmosphäre, als ein öffentliches Gut mit globaler Ausdehnung definiert, welches sich weder in Besitz von Individuen, Kooperationen oder Staaten befinden. Der Tragik oder dem Dilemma des Gemeinschaftsguts, liegt die Tatsache zu Grunde, dass die Erde in der Lage ist schädliche Emissionen bis zu einem gewissen Maß durch so genannte natürliche Senken<sup>36</sup> zu absorbieren, allerdings in dem Sinne einen Endpunkt hat, als das sie durch

<sup>36</sup> Als Senken werden natürliche Speicher von Kohlenstoff bezeichnet, dazu zählen Wälder, Böden Ozeane und polare



Übernutzung die Klimaerwärmung ab einem gewissen Punkt nicht mehr ausgleichen können. Schon heute bedeutet der Temperaturanstieg veränderte Lebensbedingungen für eine große Zahl an Menschen und in der Zukunft eine Reihe von, regional unterschiedlichen, Änderungen der geographischen und sozialen Bedingungen. Dazu gehören unter anderem, der Anstieg der Meeresspiegel, Zunahme von Dürren, Überschwemmungen, veränderte Niederschlagsverläufe und Veränderungen des El Nino/ La Nina Phänomen. außerdem werden, durch das Schmelzen der Gletscher, Flusstände verändert.<sup>37</sup>

Es stellt sich die Frage auf welchem Niveau Emissionen stabilisiert werden müssen, um einen gefährlichen Klimawandel noch zu verhindern. Aktuell ist es so, dass die internationale Gemeinschaft sich auf die Stabilisierung auf einen Temperaturanstieg von 2°C geeinigt hat. Genauer, heisst das, wenn Emissionswerte bei 445-490 ppm<sup>38</sup> CO<sub>2</sub>e stabilisiert werden, gibt es eine 50% Chance, dass die Temperatur im globalen Durchschnitt nur auf ein Niveau von 2-2,4 C steigt. Nach dem vierten Sachstandsbericht des *IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change* ist aber sogar das weniger ambitionierte Ziel, der Stabilisation auf 490-535 ppm CO<sub>2</sub>e fraglich. Das würde schon zu einer Temperaturerhöhung von ungefähr 3 Grad führen. Um das zu erreichen, muss der Emissionshöhepunkt bei 2020 angelangt sein und bis 2050 um 50 - 85% im Vergleich zu 2000 gesunken sein. Da gleichzeitig die Weltbevölkerung erwartungsgemäß auf bis zu 9 Milliarden ansteigen wird, ist zur Zielerreichung eine effektive Kooperation unausweichlich (vgl. Humphreys 2008; S. 28).

Neben der begrenzten Aufnahmefähigkeit der natürlichen Senken, kann aber gleichzeitig niemand von der Nutzung ausgeschlossen werden. So entsteht das Phänomen der *free rider*. Das sind Staaten, welche sich durch die Nutzung des öffentlichen Gutes sich einen Vorteil verschaffen, in dem sie sich nicht am internationalen Regime und dessen Reduktionsverpflichtungen beteiligen. Im Sinne der Regimetheorie, ein *Dilemmaspiel*, denn gehen Staate keine Kooperation im Rahmen des Klimaregimes ein, sind sie trotz allem nicht von dessen Nutzung ausgeschlossen. Im Gegenteil, sie müssen sich den Auflagen des Klimaregimes nicht unterwerfen und können so, im Sinne des Rationalismus, auf ihren eigenen Vorteil bedacht, zumindest auf kurzfristige Sicht einen Gewinn aus der kostenlosen Nutzung des Kollektivgutes ziehen (vgl. Hasenclever/Mayer/Rittberger 1997; S. 99).

Aber der Kooperationsbedarf um eine effektive Lösung des Klimaproblems zu finden ist groß und dringlich. Der Handlungsdruck und die Kooperationsbereitschaft der internationalen Staa-

---

Eiskappe (Matz 2005; S.159).

<sup>37</sup> Für eine ausführliche Darstellung vgl. IPCC Sachstandsbericht der Arbeitsgruppe II 2007 URL: [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_ipcc\\_fourth\\_assessment\\_report\\_wg2\\_report\\_impacts\\_adaptation\\_and\\_vulnerability.htm](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_wg2_report_impacts_adaptation_and_vulnerability.htm) (Stand: 13.02.2011)

<sup>38</sup> parts per million

tengemeinschaft sollte somit ungemein hoch sein, dennoch lässt sich sagen, dass aktuell eher das Gegenteil der Fall ist. Warum dem so ist und wie menschenrechtliche Prinzipien zur Überwindung oder Verbesserung der Regimegestaltung aktuell thematisiert werden, wird im Anschluss untersucht.

#### 4.1.1. Gerechtigkeit als Kriterium der Effektivität

Gerechtigkeit hat sich zu einem der Kernthemen der politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Klimawandels innerhalb der internationalen Beziehungen gewandelt (vgl. Carney 2008; Vanderheiden 2008; Page 2006). Dabei kann Gerechtigkeit als "ethischer Maßstab, mit dem Interessenkonflikte im Kontext des Klimawandels beurteilt werden sollen", verstanden werden (vgl. Edenhofer/Lotze-Campen et.al. 2010; S. 56). Das verweist auf das Klimaregime als *sozial umkämpftes, transnationales Terrain* (Brunnengräber 2011; S. 17), dessen Ausgestaltung in weiten Teilen aus den Prinzipien der staatszentrierten internationalen Umweltgerechtigkeit aufbaut, welche die Ausgestaltung und die Regimeeffektivität charakterisieren (vgl. Harris 2010; S. 74). Es wird klar, dass der Klimawandel fundamentale Fragen nach Gerechtigkeit aufwirft. Das geschieht nicht nur auf rein praktischer oder auf rein theoretischer Ebene sondern vielmehr ist das Problem der globalen Erwärmung "(...) a problem which exemplifies so starkly the imbalances in global power, responsibility and impacts" (Robinson 2006; S. 1), es geht also um das Sichtbarwerden von globalen Ungleichheiten.

Climate Change is a profound matter of injustice imposed on people who are already poorly off and who usually have no say in the matter. The adverse effects of climate change most harm the weakest and poorest countries and people of the world, imposing burden on those states and those people least responsible for causing it, most exposed to it and most vulnerable to its ravages (...) and least able to pay for mitigation and adaption (Harris 2010; S. 38).

Die Folgen und Ursachen der globalen Erwärmung sind global höchst ungleich verteilt und weisen regionale Unterschiede auf Grund von natürlichen Gegebenheiten, aber vor allem auf Grund von sozio-strukturellen Bedingungen auf. Da der Klimawandel in diesem Sinne nicht als Schicksal gelten kann, sondern die Folgen der Erderwärmung auf menschliches Handeln zurück zu führen sind, ist der Klimawandel aus ethischer Perspektive als eine Frage der Gerechtigkeit.

Auf internationaler Ebene führt die, in Kapitel 4.1. beschriebene Endlichkeit und Öffentlichkeit des Klimas zu dringenden Fragen der Verteilungsgerechtigkeit (vgl. Biermann 1998; S. 25). Regiert wurde auf die Dringlichkeit und Ungerechtigkeit der Klimaerwärmung mit der internationalen Kooperation zum Klimawandel.

## 4.2. Die Entstehung und Genese des UNFCCC-Klimaregimes

### 4.2.1. Anfänge der Kooperation - Wissenschaftliche Erkenntnisse

Im Jahr 1827 stellte Baron Jean Baptiste Joseph Fourier als erster den Zusammenhang zwischen Erdatmosphäre und Erdtemperatur her. Das von ihm als *hothouse effect* benannte Phänomen ist heute unter dem Begriff des Treibhauseffekts bekannt (vgl. Paterson 1996; S. 17)<sup>39</sup>. In Folge war es Svante Arrhenius, der den Zusammenhang präzisierte und die globalen Erderwärmung der ansteigende Kohlenstoffdioxidkonzentration in der Erdatmosphäre zuordnete. 1896 veröffentlichte Arrhenius seine Annahme, dass die Verdoppelung der CO<sub>2</sub> - Konzentration zu einem Temperaturanstieg von 5 - 6°C führen würde (vgl. Vanderheiden 2008; S. 3). Dabei waren seine Messungen erstaunlich nahe an den heutigen wissenschaftlichen Erkenntnissen. Allerdings verschätzte er sich hinsichtlich der Zeitspanne, der Verdoppelung der CO<sub>2</sub> - Konzentration, welche er deutlich zu lange ansetzte. Außerdem ging er von einem eher positiven Effekt durch eine Erwärmung der Erde aus: "(...) allow all our decedents, even if they only be those of a distant future, to live under a warmer sky and in a less harsh environment than we were granted" ( Arrhenius zit. in: Vanderheiden 2008a; S. 3).

Erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nahm das Bewusstsein für die Konsequenzen des fortschreitenden Treibhauseffekts zu. Mit der so genannten *Keeling Kurve*<sup>40</sup>, benannt nach Charles Keeling, der bereits in den 1960ern mit Messungen des atmosphärischen Treibhausgasgehalts einen Anstieg der Gaskonzentration nachwies, wurde deutlich, dass im Gegensatz zu Arrhenius Schätzungen die Verdoppelung der CO<sub>2</sub> - Konzentration in der Atmosphäre viel schneller voranschritt als zunächst angenommen (vgl. ebda; S. 4). Allerdings ist diese Kurve- obwohl berühmt- nicht unumstritten (vgl. Bodansky 2001; S.24). Folgen der zunehmenden wissenschaftlichen Erkenntnisse war ein Wandel des Klimabewusstseins. Es wurde die menschliche Verantwortung für Klimaschäden vor allem durch CO<sub>2</sub>Ausstoss verstärkt betont. Mit dieser ersten Welle des Umweltengagements änderte sich die Wahrnehmung des Klimawandels: "this technocratic image of climate as something to be controlled by humans fades towards an image where humans are more depen-

<sup>39</sup> Dazu stellte er fest, dass die Erde eigentlich viel kälter sein sollte als sie es tatsächlich ist gemessen an der Energie welche auf der Erdoberfläche ankommt im Verhältnis zu der welche abgeht. Von dieser Erkenntnis ausgehend stellte er fest, dass die Atmosphäre wie ein Mantel wirkt, welcher Hitze speichert und so Leben ermöglicht: "Fourier speculated that carbon dioxide (CO<sub>2</sub>) could act as a blanket in the atmosphere, trapping heat and causing surface temperatures to increase" (Giddens 2009; S. 17).

<sup>40</sup> Die Keeling Kurve zeigt, dass die Konzentration des atmosphärischen CO<sub>2</sub>, welche für mehr als 10.000 Jahre relativ stabil gewesen ist, sich in den 300 Jahren nach industriellen Revolution verdoppelt hatte.

dent on climate for their welfare, and are unable to manipulate it for their own ends" (Paterson 1996; S. 24). Es sollte allerdings noch bis zum Jahr 1988 dauern, bis der Treibhauseffekt als Thema der internationalen Politik wirkliche Aufmerksamkeit erlangte.

Die wissenschaftliche Übereinstimmung zu den Konsequenzen des Treibhauseffekts entwickelte sich in einer ersten Phase über einen längeren Zeitraum und in zwei Bahnen. Zum einen wurden mehr und mehr technische und wissenschaftliche Informationen auf internationaler Ebene gesammelt, zum anderem kam es zu einer Institutionalisierung im Klimabereich in Form der *WMO - World Meteorologie Organisation* und des *ICSU - International Council for Science*, welche die organisatorischen Grundlagen für eine weiterführende Forschung zum Klimawandel legten und in weiterer Folge einen wissenschaftlichen Konsens zur globalen Erwärmung herbeiführten (vgl. Bodansky 2001; S. 23).

#### 4.2.2. Nord-Süd Differenzen und der IPCC

1972 fand die *United Nation Conference on the Human Environment* in Stockholm statt. Diese legte als erste internationale Konferenz den Fokus auf die Frage der Gerechtigkeit hinsichtlich der ökonomischen Unterschiede zwischen reichen und armen Ländern und die Forderung, dass reichere Staaten ärmere dabei unterstützen sollten, Umweltprobleme, welche durch Armut verursacht werden, zu reduzieren. Dabei wurde mit Bezug auf Menschenrechte die Dringlichkeit des Umweltschutzes beschrieben mit dem Stockholm Erklärung Prinzip 1:

Man has the fundamental right to freedom, equality, and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations <sup>41</sup>

Schlussendlich aber waren die Folgen - neben der Thematisierung der Nord-Süd Differenzen noch nicht ausschlaggebend: "beyond this there was little that emerged from Stockholm by way significant *implementation* of international environmental justice" (Harris 2010; S. 62). In ihrer Folge gründete sich im Rahmen der Vereinten Nationen die Unterorganisation *UNEP - United Nation Environment Programm* und Klimafolgen wurden im Rahmen der internationalen Kooperation zu Menschenrechten mehr Wichtigkeit beigemessen.

Dazu trugen unter anderem zwei Entwicklungen bei, zum einen fanden in den folgenden Jahren mehrere, von den Vereinten Nationen gesponserte Konferenzen, mit Umweltthemen statt. In-

---

<sup>41</sup> UN- Erklärung zur menschlichen Umwelt. URL: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503> (Stand: 11.08.2011)

nerhalb dieser Konferenzen wiederum wurden klimarelevante Themen behandelt, welche die möglichen Folgen eines vom Menschen verursachten Klimawandels näher untersuchten (vgl. Bodansky 2001; S. 25). Damit transformierte sich die globale Erwärmung von einem Thema der Wissenschaft in ein Thema der Politik. Allerdings konzentrierte sich diese erste Welle internationaler Umweltschutzaktivitäten vor allem auf lokale Themen und wieder rückgängig zu machende Umweltproblematiken, wie Ölverschmutzung, oder Müllentsorgen auf den Weltmeeren (ebda; S. 23f.). Zum anderen wurde diese Entwicklung von Seiten der Wissenschaft durch einen Wandel in der meteorologischen Forschung verstärkt. Bereits 1972 wurde der Zusammenhang zwischen Klimawandel und einem Anstieg des CO<sub>2</sub> - Ausstoßes angedacht und von der WMO ab 1972 mit Datenrecherche bearbeitet. 1974, auf einer weiteren Konferenz in Stockholm, wurde beschlossen, einen *substantial cooperative research on potential climate change* zu initiieren (vgl. De Sombre 2002; S. 25). Im Laufe der 1970er und 1980er verbesserten sich die Möglichkeiten der Klimawissenschaft vor allem durch die Verfügbarkeit von immer mehr Computertechnik, welche zur Entwicklung von ausgefeilteren Computermodelle führte (vgl. Bodansky 2001; S. 24). Trotz vieler noch bestehender Unsicherheiten stieg innerhalb der wissenschaftlichen Gemeinschaft die Vorhersagesicherheit. 1985 auf der *International Conference on the Assessment of the role of carbon dioxide and other greenhouse gases in climate variations and associated impacts* in Villach, Österreich, tauchte zum ersten mal ein wissenschaftlicher Konsens hinsichtlich der globalen Erderwärmung auf. Im Schlusswort der Konferenz heißt es dazu: "The most advanced experiments (...) show increases of the global mean surface temperature for a doubling of the atmospheric CO<sub>2</sub> - concentration or equivalent, of 1.5 and 4.5°C " (vgl. ebda; S. 29). Allerdings blieb diese Feststellung zunächst ohne konkrete politische Konsequenzen.

Ab den späten 1980ern wurde die globale Erderwärmung innerhalb der Vereinten Nationen sowohl in der UN- Generalversammlung, sowie bei internationalen Treffen<sup>42</sup> verstärkt thematisiert. 1987 macht der Präsident der Malediven in einer Ansprache vor der UN Generalversammlung mit dem Titel *Death of a Nation* auf die Problematik des Klimawandels aufmerksam (Limon 2009; S. 449). Gefördert beziehungsweise begünstigt wurde dieses Thema durch eine Vielzahl an verschiedenen Umweltschutzaktivitäten, wie zum Beispiel der Entdeckung des Ozonlochs (Bodansky 2001; S. 25) oder aber auch Veränderungen der politischen Agenda, wie das Ende des kalten Krieges, das Platz für neue Themen schuf (vgl. Luterbach/Spitz 2001; S. 14). Die steigende Einflussnahme politischer Akteur\_innen, die Sensibilisierung der Öffentlichkeit und das häufigere Auftreten von klimatisch ungewöhnlichen Phänomenen, wie zum Beispiel ein ungewöhnlich heißer Sommer im Jahr 1988, trugen ebenfalls ihren Teil dazu bei (Matz 2005; S. 155).

---

<sup>42</sup> Toronto Konferenz 1988, Den Hag und Noordwijk Konferenz 1989 und der zweiten Weltklimakonferenz 1990

1988 fand die erste Klimakonferenz, die *Toronto Konferenz*, auf Aufruf der kanadischen Regierung statt. Dazu lud diese über 300 Wissenschaftler\_innen und Vertreter\_innen von Umweltorganisationen aus der ganzen Welt ein und zwar als Privatpersonen. In Toronto verständigten sich nun die Teilnehmer\_innen auf eine international gültige Klimakonvention, welche die Verringerung des globalen Kohlendioxidausstosses zum Ziel hatte (vgl. ebda; S. 24). Verringert werden sollte dieser um 20 Prozent bis 2005 und um 50 Prozent bis 2050. Damit war mit den so genannten *Toronto Ziele* der erste Schritt zu einer internationalen rechtlichen Kooperation zum globalen Klimaschutz getan, wobei die hier formulierten Ziele "anspruchsvoller als alles, was später von Regierungen an Reduktionszielen im Kyoto-Protokoll verankert wurde" (Brunnengräber 2011; S. 21f.) waren.

Noch im gleichen Jahr wurde das *IPCC* unter Mitwirkung der UN-Vollversammlung, der WMO und der UNEP gegründet. In Folge stellt es die wichtigste *epistemic community* innerhalb des Klimaregimes dar. Dieser zwischenstaatliche Ausschuss über Klimaänderungen besteht aus Wissenschaftler\_innen der ganzen Welt, welche transnational strukturiert vor allem zur Aufgabe hat, die Folgen des Klimawandels, sowie notwendige Maßnahmen zum Erhalt der Erdatmosphäre auszuarbeiten (vgl. ebda; S. 22). Mitglieder im IPCC sind automatisch alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen und der WMO. Gearbeitet wird in drei Arbeitsgruppen zu den Themen: Wissenschaft des Klimawandels; Folgen und Handlungsmaßnahmen, welche sich aus den Analysen ergeben und schließlich auch die wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Dimensionen des Klimawandels. Dabei werden Fachleute von den jeweiligen Regierungen der Mitgliedsländer benannt, welche Fachberichte erstellen, diese wiederum müssen von der Vollversammlung des IPCC angenommen werden und zwar 'Zeile für Zeile'. Sinn dieser Berichte ist es, eine Verhandlungsbasis für die Weltklimakonferenzen zu bilden (Oberthür/Ott 2000; S.28).<sup>43</sup> Der IPCC hat aktuell vier Sachstandberichte erlassen, den ersten 1990 in Vorbereitung der Rio-Konferenz, den zweiten 1996 und den dritten 2000 sowie den aktuell jüngsten 2007. Mit den Berichten wurde die anthropogene Klimaerwärmung bestätigt, aber auch auf sozio-politische Folgen eingegangen und Maßnahmen erarbeitet. Neben politischen Aspekten behandelt der IPCC vor allem wissenschaftlich-technische Fragen (vgl. Vanderhei-den 2008; S. 9).

Über den Weg transnationaler Politik fand das Thema des Klimawandels Eingang in nationalstaatliche Politik, woraufhin diese wiederum internationalisiert wurde, da die Bearbeitung des Themas in Folge vor allem den Vereinten Nationen übertragen wurde (vgl. Brunnengräber 2011; S. 21). Allerdings gibt es keine dem Rahmenübereinkommen vorausgehende bi- oder multilaterale Vereinbarungen den internationalen Klimaschutz betreffend mit dem ausdrücklichen Schutzziel der

---

<sup>43</sup> Wobei hier gesagt werden muss, dass es durchaus kritische Stimmen zu der Arbeitsweise und Strukturierung des IPCC gibt (Vgl. Brunnengräber 2011; S. 22).

Verhinderung der globalen Erwärmung. Es finden sich daneben Abkommen wie das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht aus dem Jahr 1985 und die so genannten Montrealer Protokolle aus dem Jahr 1987 (vgl. Matz 2005; S. 154).

#### 4.2.3. Rio-Konferenz und die Klimarahmenkonvention

Die *United Nations Conference on Environment and Development* in Rio de Janeiro im Jahr 1992 wurde von den über die schädlichen Folgen der Industrialisierung besorgten Entwicklungsländern initiiert. Während sich Entwicklungsländer vor allem auf Umweltprobleme konzentrieren wollten, betonten die Industrienationen die ökonomische Entwicklung. Mit einer Beteiligung von insgesamt 172 Staaten wurden verschiedene Abkommen und Konventionen erarbeitet, wie die *UN Convention on Biological Diversity* und die *Convention to Combat Desertification*. Als wichtigstes Abkommen hinsichtlich der Genese des Klimaregimes wurde die *UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change*, die Klimarahmenkonvention<sup>44</sup>, verabschiedet, welche die rechtliche Grundlage für den Kyoto-Prozess legte (vgl. Oberthür/Ott 2000 S.63)<sup>45</sup>. Dabei kam es zu einer Institutionalisierung des internationalen Klimaschutzes.

Klimawandel wurde in der Rahmenkonvention als gemeinsames Problem der Menschheit definiert und um dem entgegen zu wirken, einigten sich die Vertragsparteien auf die Stabilisierung der Emissionen, welche im Jahr 2000 auf das Niveau von 1990 gesenkt werden sollten (vgl. Vanderheiden 2008a; S. 11). Als Ziel wurde mit Artikel 2 dabei Folgendes definiert:

die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird. Ein solches Niveau sollte innerhalb eines Zeitraums erreicht werden, der ausreicht, damit sich die Ökosysteme auf natürliche Weise den Klimaänderungen anpassen können, die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird und die wirtschaftliche Entwicklung auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann<sup>46</sup>

<sup>44</sup> In Folge auch als Rahmenkonvention bezeichnet, offiziell: Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf> (Stand: 25.04.2012)

<sup>45</sup> Beginn der internationalen Umweltschutzpolitik mit der Weltkonferenz 1992 in Rio de Janeiro in Brasilien. Hier kam es zur Unterschrift von fünf internationalen Umweltschutzvereinbarungen. Seit dem (aktueller Stand des Buches) sind neun weitere dazu gekommen. Dazu gehören: 1992 United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992 Convention on Biological Diversity, 1994, Lusaka Agreement on Cooperative Enforcement Operations Directed at Illegal Trade in Wild Fauna and Flora, 1994 United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Afrika, 1997, Convention on the Law of Nonnavigational Uses of International Watercourses, 1998, Convention on Access to Information, Public Participation, in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters, 1998, Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure to Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade, 1999 Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, 2001, Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants. (Fisher 2004; S. 28)

<sup>46</sup> vgl. Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen. URL:

*Gerechtigkeit und Gleichheit* waren in dieser ersten Phase der Regimebildung in der Zielerreichung, ausschlaggebend. Dabei betonten die Vertragsparteien vor allem, dass die wirtschaftliche Entwicklung beziehungsweise das Recht auf nachhaltige Entwicklung mit Entwicklungsmaßnahmen kombiniert werden sollte und dass wirtschaftliche Entwicklung eine wesentliche Voraussetzung für die Bekämpfung der Klimaänderung ist (vgl. Artikel 3 Rahmenkonvention). Auch wurde in Artikel 3, der die Grundsätze des Rahmenabkommens regelt, die besondere Anfälligkeit für Klimaänderungen bestimmter Entwicklungsländer berücksichtigt.

Menschenrechtliche Prinzipien finden sich, so ist im Rahmen der Klimarahmenkonvention ist das Recht auf Information folgendermaßen verankert. Es werden alle Vertragsparteien aufgefordert:

in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided"<sup>47</sup>

Mit Artikel 7 wurde die Konferenz der Vertragsparteien, in Folge als *COP - Conference of Parties* betitelt, als höchstes Entscheidungsgremium festgelegt. Ihr wurde die Verantwortung über die Prüfung und Durchführung des Übereinkommens, die Förderung und Entwicklung der Methoden für THG-Verzeichnisse, die Beurteilung über die Wirkung des Übereinkommens und die Erfüllung des gesteckten Zieles der Emissionsreduktion und Temperaturstabilisation übertragen. Dabei stehen, neben verschiedenen vorläufigen, die zwei ständigen Nebenorgane *SBSTA - Nebenorgan für wissenschaftliche und technologische Beratung* und *SBI - Nebenorgan für die Durchführung des Übereinkommens*, zur Verfügung. Ihre Mandate sind allgemeiner angelegt und sie werden von der COP mit verschiedenen Aufgaben beauftragt. Weiters wird vor allem das SBSTA von den wissenschaftlichen Berichten des IPCC unterstützt, welche durch das SBSTA an die COP weitergeleitet werden. Zur Administration wurde ein Sekretariat eingerichtet, welches in Bonn angesiedelt ist (vgl. Oberthür/Ott 2000 ; S. 69).

In Folge kam es zu einer Weiterbearbeitung der Rahmenkonvention, welche auf der ersten Weltkonferenz (COP1) nach dem Beschluss der Konvention in Berlin stattfand. 1995 trafen sich alle Vertragsparteien, um das so genannte *AGBM - Berliner Mandat* zu verabschieden. außerdem kam es zum Beschluss des *JI - Mechanismus der gemeinsamen Umsetzung* und der Durchführung

---

<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf> (Stand: 25.04.2012)

<sup>47</sup> vgl. ebda



einer Testphase im Zeitraum bis zur Jahrtausendwende (vgl. ebda; S. 87f.). Am 21. März 1994 trat das Rahmenabkommen in Kraft und bis heute haben es 195 Staaten ratifiziert<sup>48</sup>. In weiterer Folge kam es als Produkt der internationalen Klimaregimebildung zu einer weltweit verstärkten Verbindung von Wissenschaft und Politik im Bereich des Umweltschutzes, welche im Kyoto-Protokoll ihren vorläufigen Höhepunkt fand (vgl. Fisher 2004; S. 27 f.). Aber auch die UNFCCC spielt eine wichtige Rolle - nicht nur als Grundlage für den Kyoto-Prozess, sondern auch für die Regimekonsolidierung. So bereitet sie einen Rahmen für internationale Handlungen und politische Entscheidungen, diplomatische Verhandlungen und wissenschaftliche Zusammenarbeit. Vor allem hinsichtlich technologischer und finanzieller Unterstützung für Adaption und Mitigation ist sie ob fehlender bindender Instrumente wichtig (vgl. Krachenko 2008; S. 516).

#### 4.2.3.1. Kooperationsprinzipien der ersten Phase der Regimegenese

Gerechtigkeit wurde als handlungsleitender Grundsatz für den weiteren Aufbau des Klimaregimes in der Rahmenkonvention festgelegt. Dazu heißt es hier in Artikel 3:

Die Vertragsparteien sollen auf der Grundlage der Gerechtigkeit und entsprechend ihren gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihren jeweiligen Fähigkeiten das Klimasystem zum Wohl heutiger und künftiger Generationen schützen. Folglich sollen die Vertragsparteien, die entwickelte Länder sind, bei der Bekämpfung der Klimaänderungen und ihrer nachteiligen Auswirkungen die Führung übernehmen<sup>49</sup>

Aus dieser Entwicklung heraus einigten die Parteien sich auf bestimmte Prinzipien, welchen das im Entstehen begriffene Klimaregime folgen sollte. Dazu gehört das Prinzip der *common but differentiated responsibility respective capabilities*, der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung gemäß der Möglichkeiten, welches vor allem die Frage nach einer gerechten Lastenverteilung aufgreift, gemäß der historische Verantwortung für den bereits vorhandenen anthropogenen Treibhauseffekt. Dabei erstrecken sich die Pflichten der Staaten im Rahmenübereinkommen auf Finanzierungspflichten von Seiten der Industrieländer und auf besondere Berichtspflichten der in Annex II aufgeführten Staaten (vgl. Matz 2005; S. 156f.).

Daneben von Bedeutung ist das *precautionary principle*, das Prinzip der Vorsorge. Das bedeutet, dass auch bei wissenschaftlicher Unsicherheit und Meinungsverschiedenheit von Klimafor-

<sup>48</sup> vgl. zur aktuellen Ratifikationsliste. URL: [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/items/6036.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php) (Stand: 12.11.2011 )

<sup>49</sup> vgl. Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/conkp/convger.pdf> (Stand: 25.04.2012)

schern\_innen und Naturwissenschaftler\_innen, gehandelt werden muss. Dahinter steht die Annahme, dass bei einer Bestätigung der Wahrscheinlichkeiten (also der errechneten Temperaturerhöhung und den daraus resultierenden negativen Folgen) der gesamte Prozess bereits zu weit fortgeschritten sein wird, so dass eine Verhinderung oder Abmilderung der Klimaerwärmung nicht mehr möglich ist. Deshalb gilt nach dem Vorsorgeprinzip, dass : " (...) fehlende wissenschaftliche Sicherheit dann kein Hinderungsgrund für Abwehrmaßnahmen, wenn die möglicherweise drohenden Konsequenzen eine Gefahr für die Menschheit und die Natur darstellen" (ebda; S. 156).

Gerade in der ersten Phase der Regimegenese zeigt sich der Einfluss von menschenrechtlichen Prinzipien. In der Rio-Erklärung wurde mit Artikel 10 festgehalten, dass, um Maßnahmen im Umweltbereich wirkungsvoll durchzuführen und das Klimaregime dem entsprechend effektiv zu gestalten, Umweltprobleme am besten unter Beteiligung aller Betroffenen zu lösen sind. Damit nahm sie, obwohl sie keine bindende Erklärung ist, signifikanten Einfluss auf die weitere Entwicklung dieses Aspekts innerhalb von Umweltrecht und Politik (vgl. Ebbesson 2009, S. 2). Es wurden die drei Komponenten, öffentlicher Zugang zu Information, Recht auf die Teilhabe am Entscheidungsprozess und das Recht auf gerechte Entschädigung, welche im Rahmen dieser Arbeit nicht ausgeführt wird, in den weiteren Verlauf der Verhandlungen als Grundsäulen aufgenommen (vgl. ebda; S. 5). Allerdings handelt es sich bei den in der Konvention beschlossenen Maßnahmen um allgemeine Verpflichtungen und Leitprinzipien, wobei Staaten bei ihrer Durchführung ein großer Spielraum gelassen wird und rechtlich bindende Instrumente nicht eingesetzt wurden (vgl. Matz 2005; S. 156).

Auf der COP 1 fand die offizielle Anerkennung des Prinzips der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung statt, was heißt, dass alle eine Verantwortung haben, gegen den Klimawandel tätig zu werden, Industrienationen aber eine größere Verpflichtung haben (vgl. Harris 2010; S.76). Die Gerechtigkeit oder Gleichheit wurde zum Leitprinzip der Zusammenarbeit ernannt, mit dem Ziel, vor allem künftigen Generationen gerecht zu werden "Equity would be the UNFCCC's noblest aspiration and most difficult obstacle, as the finer points of implementation would soon begin to threaten the guarded optimism generated by this early international agreement" (Vanderhei- den 2008a; S. 11). Dies zeigte sich schon bald in den Verhandlungen bis hin zur Kyoto-Konferenz. Eine Einigung war nur schwer zu erzielen. Grund waren zwei zentrale Konfliktfelder: zum einen die Emissionsgrenzen für Industrieländer und zum anderen, ob die Mechanismen Industrieländern ermöglichen sollten, ihre Ziele in einer flexiblen Art und Weise zu erreichen. Zum Beispiel schlug die EU einen Rückgang um 15% der Treibhausgase in der Periode 1990 - 2000 vor, andere Staaten wie die USA, Japan, Australien argumentierten mit weit weniger Prozent. Die Ländergruppe der *AOSIS -Alliance of Small Island States* hatten besonderes Interesse an der Umsetzung und Etablie-

rung von CO<sub>2</sub> - Emissionsreduktion und vor allem an einem definierten Zeitplan. Innerhalb der Verhandlungen nahm diese Gruppe - da durch Anstieg der Meeresspiegel besonders betroffen - eine wichtige Rolle ein.

#### 4.2.4. Die Umsetzung der Rahmenkonvention - das Kyoto-Protokoll

Ende 1997 wurde das *Kyoto-Protokoll*, auf der Konferenz in Kyoto, Japan beschlossenen. Es regelt bis zum Jahr 2012 die Umsetzung der Rahmenkonvention. Dabei wurde ein neues Klimaziel vereinbart, welches nach Artikel 3 besagt, dass die industrialisierten Länder bis 2012 ihre Emissionen um mindestens 5% gegenüber den Werten von 1990 zu senken haben. Dazu heißt es in der Einleitung: "diese rechtsverbindlich Verpflichtung verspricht eine historische Umkehr des Anstiegs der Emissionen, der in diesen Ländern vor rund 150 Jahren begann"<sup>50</sup>. Die prinzipielle Zustimmung zu einer Kooperation war groß. So hatte sich zu Beginn der Kyoto Konferenz die Klimarahmenkonvention bereits 167 Unterschriften von eben so vielen Ländern gesichert. Dabei ist das Kyoto-Protokoll im Gegensatz zu der Rahmenkonvention ein bindendes Instrument. So hat das Rahmenabkommen: "**encouraged** industrialised countries to stabilize GHG emissions, the Protocol **commits** them to do so"<sup>51</sup>. Inkrafttreten konnte das Kyoto-Protokoll 90 Tage nachdem mindestens 55 Vertragsparteien aus der Annex I Ländergruppe mit einem Anteil von mehr als 55% der Treibhausgasemissionen innerhalb dieser Ländergruppe das Protokoll ratifiziert hatten (vgl. Fisher 2004; S.5). In Kraft trat das Protokoll 2005, nach der Ratifizierung Russlands. In diesem Jahr 2012 endet der Verpflichtungszeitraum - offen ist, ob es zu einer Verlängerung oder einem neuen Abkommen kommen wird (vgl. Vanderheiden 2008a; S.13f.).

In Folge wird auf einige wichtige Aspekte des Kyoto-Protokoll eingegangen. Zunächst sei auf sein Kooperationsmodi verwiesen und dann wiederum auf die Mechanismen, welche festgelegt wurden, um die Kooperationsziele auf flexible Art zu erreichen. Dies ist wichtig, da um die Frage nach der Ineffektivität des Protokolls beziehungsweise Regimes aus der Perspektive der Problemlösungseffizienz eines Regimes (vgl. Kapitel 1.4.) eben diese Mechanismen in Betracht gezogen werden müssen.

---

<sup>50</sup> Kyoto-Protokoll (deutsch) URL: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf> (Stand: 26.02.2012)

<sup>51</sup> Kyoto-Protokoll (englisch) URL: [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/items/2830.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php) (Stand: 26.02.2012)

#### 4.2.4.1. *Gerechtigkeit als Kooperationsmodi des Kyoto-Protokoll*

In Folge soll kurz auf die Kooperationsprinzipien des Protokolls eingegangen werden. Diese lehnen sich an die Kooperationsprinzipien der Rahmenkonvention an. So legt das Kyoto-Protokoll im Sinne des *Verursacherprinzips* differenzierte Reduktionsziele für die unterschiedlichen Teilhaberstaaten fest. Es werden zunächst Nicht-Annex B/ Nicht-Annex I Länder (Entwicklungsländer) und Annex I /Annex B (Industrieländer) Länder unterschieden. Für einen Korb von vier Gasen und zwei Gruppen von Gasen<sup>52</sup> gelten für ebenjene Annex I Länder rechtsverbindliche Emissionsverpflichtungen und zwar für den Verpflichtungszeitraum von 2008 bis 2012 und für eine gesamte Emissionsenkung von mindestens 5% innerhalb dieser Ländergruppe. Wie in Kapitel 3.2. dargestellt, handelt es sich um keine homogene Gruppe, mit genau gleichem Emissionsausstoss, sondern wie der Begriff *insgesamt* zeigt, gibt es innerhalb dieser Gruppe erhebliche Unterschiede. So gelten für einige Länder Reduktionen um bis zu 8%, wobei andere ihre Emissionswerte sogar noch erhöhen dürfen, wie zum Beispiel im Falle Norwegens um 10%. Allerdings folgte die Festlegung dieser Emissionsziele nicht unbedingt einer Systematik sondern beruht auf freiwilligen Verpflichtungen, welche, ausgehend vom bestehenden Emissionsniveau, von den jeweiligen Staaten gemäß ihrer Einschätzung der Möglichkeit diese einzusparen, errechnet wurden. Dadurch waren nationale Emissionsziele oft das Ergebnis mehr oder weniger geschickter Unterhändler. Rahmstorf und Schellnhuber sprechen von einer Zahlenmystik welche zum Beispiel auch innerhalb der damaligen EU 15 Länder zu einer Reduktionsverpflichtung von - 21% für Deutschland aber + 27% für Portugal führte (vgl. Rahmstorf/Schellnhuber 2012; S: 104). Die Vertragsparteien orientierten sich dabei an einem Prinzip, welches mit *grandfathering* bezeichnet wird. Das heißt soviel, dass den historischen Emissionswerten der Status von so etwas wie Gewohnheitsrecht zugesprochen wird, so dass von ähnlichen Nutzungsbedingungen in der Zukunft auszugehen sein wird. Durch die Vereinbarung die Werte auf das Niveau von 1990 zu stabilisieren, wird dem Genüge getan (vgl. Brouns 2004 ; S. 10).

Im Gegensatz zu vielen sonst üblichen weichen Mechanismen im Umweltbereich, sind die Emissionsverpflichtungen für die Annex I Länder rechtsverbindlich, also verpflichtend und nicht auf der Basis von freiwilliger Reduktion (vgl. Oberthür/Ott 2000; S.167).

Der Ausschluss der Entwicklungs- und Schwellenländer fusst auf dem Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung. Durch die Beschränkung der Emissionsverpflichtungen auf die Industrienationen wurde der historischen Verursachung des Klimawandels Rechnung getragen. In diesem Sinne wurden Entwicklungsländer von den Reduktionsverpflichtungen ausgeschlossen.

<sup>52</sup> Die im Protokoll festgelegten Gase sind: Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) Methan (CH<sub>4</sub>) Distickstoffoxid (N<sub>2</sub>O) Teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe (H-FKW/HFC) Perfluorierte Kohlenwasserstoffe (FKW/PFC) Schwefelhexafluorid (SF<sub>6</sub>)

sen. Damit nahmen die Vertragsparteien zur Kenntnis, dass das Recht der Entwicklungsländer auf eine Steigerung ihrer Emissionsniveaus zum Zweck der wirtschaftlichen Entwicklung Priorität vor dem Klimaschutz hat (vgl. Brouns 2004; S. 14). Dabei wurde die unterschiedliche Verantwortung auch im Sinne von Kooperation nach den Prinzipien der *polluter pays* und gemäß der *ability to pay* aufgegriffen.

In Artikel 10 heißt es dazu, dass die Annex I Länder aufgefordert sind:

bei der Förderung wirksamer Modalitäten für die Entwicklung, Anwendung und Verbreitung von die Klimaänderungen betreffenden umweltverträglichen Technologien, Know-how, Methoden und Verfahren zusammenarbeiten und alle nur möglichen Maßnahmen ergreifen, um deren Weitergabe insbesondere an Entwicklungsländer oder den Zugang dazu, soweit dies angebracht ist, zu fördern, zu erleichtern und zu finanzieren, wozu auch die Erarbeitung von Politiken und Programmen für die wirksame Weitergabe umweltverträglicher Technologien gehört<sup>53</sup>

Artikel 11a fordert dann die Vertragsparteien auf, neue und zusätzliche finanzielle Mittel für die Umsetzung von Artikel 10 bereitzustellen. Allerdings konnte die Finanzierungsfrage nicht so einfach geklärt werden. Es wurde also das Verursacherprinzip angewendet. Industriestaaten müssen Schäden in Entwicklungsländern durch Kooperation und Finanzierung ausgleichen. Bisher ist das allerdings erst ansatzweise geschehen. Nach Oxfam Angaben wurden nur 46 Millionen Euro in UN-Klimafonds zur Unterstützung der 49 ärmsten Länder eingezahlt. Der Fond zur Anpassung an Klimawandel sollte bis 2008 bereitgestellt werden und bis 2012, 500 Millionen beinhalten (vgl. von Hippel 2009; S. 113).

#### 4.2.4.2. *Flexible Mechanismen im Kyoto-Protokoll*

Die oben genannten Verpflichtungen können von den Industrieländern auf unterschiedliche Art und Weise erreicht werden. Das Verursacherprinzip erfährt so allerdings eine Schwächung. Die so genannten flexiblen Mechanismen umfassen eine Reihe von innovativen Möglichkeiten, welche für die Vertragsparteien bereitgestellt wurden, um ihre Emissionseinsparungen zu erleichtern. Gleichermaßen aber zeigt sich hier die Komplexität und die zum Teil große Undurchsichtigkeit der Klimakooperation.

Folgende drei Mechanismen wurden in das Protokoll aufgenommen: der *Emissionshandel*, so genannte *JI - Joint Implementations*, Mechanismen der gemeinsamen Umsetzungen und *CDM -*

---

<sup>53</sup> Kyoto-Protokoll (deutsch) URL: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf> (Stand: 26.02.2012)

*Clean Development Mechanism* - Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung. Dieser Mechanismus wurde mehr oder weniger als Überraschung in das Protokoll gegen Ende der Verhandlungsrunden aufgenommen. Hinter den flexiblen Mechanismen steht die Tatsache das es geographisch prinzipiell egal ist, wo die global wirksamen Treibhausgase eingespart werden. Berücksichtigt wurde vor allem die Kostenfrage. So gibt es Variationen, was die Grenzkosten der Emissionsminderung betrifft, diese sind oftmals billiger außerhalb des eigenen Landes einzusparen. Es wurde mit den flexiblen Mechanismen also vor allem auch dem ökonomischen Argument der Effizienz Rechnung getragen (vgl. Simonis 2000; S. 146).

Mit Artikel 17 und den Absätzen 10 und 11 von Artikel 3 ist die Aufnahme des *Emissionshandels* in das Protokoll geregelt. Hier wurde festgelegt, wer sich an einem Kauf von Emissionen beteiligen darf und zu welchem Zweck. Das bedeutet der Handel mit überschüssigen Emissionsrechten ist zulässig, zwischen Vertragspartnern, die ihre zulässigen Emissionsmenge nicht verbrauchen und Ländern, welche diese überschreiten. Länder die unter ihrer Quote bleiben sind durch das Kyoto-Protokoll ermächtigt, die übrig gebliebenen Emissionsmengen zu verkaufen. Länder, die diese Emissionsmengen kaufen, können sie mit ihrer Emissionsbilanz verrechnen. Da nur Annex I Länder von den Reduktionserfordernissen betroffen sind, gilt dies logischerweise ausschließlich für sie. Dabei bildet sich ein Markt heraus, in dem "die Gesamtkosten für die Erfüllung eines gegebenen Emissionsreduktionsziels minimiert, oder - anders ausgedrückt - die mit begrenzten Ressourcen erreichbare Emissionsreduktionen werden maximiert" (Oberthür/Ott 2000; S. 243). Auch wenn Annex I Länder ihre Emissionswerte unterschreiten, können sie die so gesparte Menge im Rahmen der *AAU - Assigned Amount Units* an andere Annex I Staaten verkaufen, damit diese ihre Reduktionsverpflichtungen erfüllen können.

Die Aufnahme des Emissionshandels in das Kyoto-Protokoll war geprägt von Skepsis und Bedenken, vor allem von Seiten der Entwicklungsländer und Umweltschutzorganisationen. Die Gefahr der Herausbildung eines Prinzips von *Verschmutzungsrechten* wurde thematisiert. Als wichtigster Kritikpunkt jedoch wurde die Frage nach Gerechtigkeit angeführt, sollten die Berechnung der Emissionsrechte auf Basis der historischen Emissionen erfolgen.<sup>54</sup> Daraufhin einigte man sich auf eine abgespeckte Lösung: als Käufer wurden die OECD-Mitglieder; Mittel- und Osteuropa, sowie die Staaten der ehemaligen Sowjetunion bestimmt, alle anderen ohne rechtsverbindliche Reduktionsverpflichtungen wurden von einer Teilhabe ausgeschlossen. Über Höchstmengen, was den Kauf und Verkauf von Emissionsrechten angeht, wurde nicht befunden, allerdings muss diese Maßnahme "ergänzend zu den im eigenen Land ergriffenen Maßnahmen" eingesetzt werden (vgl. ebda; S. 251).

---

<sup>54</sup> Gemeint ist hier das Prinzip des *grandfathering*, welches für Industrienationen mit ungleich höheren Emissionsausstoss von nicht unerheblichen Vorteil gewesen wäre. Vor allem gegenüber von Schwellenländern.

Ein weiterer Mechanismus, der im Rahmen des Kyoto-Protokoll geschaffen wurde sind die *CDM*, welche sich im Laufe der Zeit verstärkter Popularität erfreuten. Sie erlauben Annex I Ländern durch Projekte in Entwicklungsländern die hier eingesparten Emissionen mit ihren nationalen Reduktionszielen zu verrechnen. Vor allem von privater Seite wurde hier investiert, seit 2001 erreichten die privaten Investitionen im Rahmen der CDM 220 MtCO<sub>2</sub>e, also 220 Milliarden Tonnen CO<sub>2</sub> Equivalent, im Jahr 2007 (vgl. Logan-Hines/Goers et.al. 2012; S. 359).

Über die *JI* - Projekte können zum Beispiel in anderen Annex I Ländern, vorrangig Länder Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion, die durch die Projekte nachhaltig reduzierten Emissionen angerechnet werden. Bereits in der Klimarahmenkonvention wurde durch diese Idee der Weg für einen auf Handel basierten Klimaschutz geebnet. So bieten die *JI* vor allem OECD-Ländern die Möglichkeit, Reduktionsmaßnahmen kostengünstiger durchzuführen und sich diese auf die eigene Reduktionsbilanz anrechnen zu lassen. Nach gleichem Prinzip funktionieren die CDM im Rahmen von Projekten, welche in Entwicklungsländer implementiert werden (vgl. ebda S. 221f.). *JI* Projekte erlauben einem Land, einem Industriezweig oder einem Unternehmen, seine Reduktionsverpflichtungen mittels einer Kombination aus nationalen und internationalen Reduzierungen zu erreichen und gilt als Vorstufe zu einer Mengenpolitik mit handelbaren Zertifikaten (vgl. Simonis 2000; S. 147).

1999 auf der COP 5 in Bonn einigten sich die Parteien auf einen Zeitplan, ein Jahr später auf der COP 6 in Den Haag, allerdings wurden die Verhandlungen abgebrochen, da keine Entscheidung bezüglich Emissionshandel und Regelungen zur Anerkennung von Senken des Kohlenstoffs erzielt werden konnte. Hier führten die unterschiedlichen Positionen, maßgeblich die USA mit Japan, Kanada und Australien auf der einen Seite und die EU auf der anderen Seite, zum Scheitern der Konferenz. Die Konferenz wurde 2001 in Bonn weiter geführt und Einigkeit über Fragen des Emissionshandels, Kohlenstoffsenken, Mechanismen der Normeinhaltung und Entwicklungshilfe erzielt. Die normativen Regelungen hinsichtlich der Umsetzung des Protokolls wurden 2001 auf der COP 7 in Marrakesch festgelegt.

#### 4.2.4.3. *Senken im Kyoto-Protokoll*

Ein weiterer Konfliktpunkt bildete die Aufnahme der Senken in das Protokoll. Unter Senken sind biologische Mechanismen, welche die Treibhausgase aus der Luft binden und speichern und dadurch bis zu einem gewissen Grad einen Mehrausstoß an Treibhausgasen ausgleichen können, zu verstehen. In diesem Sinne bedeutet Senke: " (...) einen Vorgang, eine Tätigkeit oder einen Mecha-

nismus, durch die eine Treibhausgas oder eine Vorläufersubstanz eines Treibhausgases aus der Atmosphäre entfernt wird"<sup>55</sup> Um später die Wichtigkeit der Wälder für ein Post-Kyoto Abkommen einzuordnen, sei hier schon einmal die Frage nach der Integration der Senken mit Schwerpunkt auf die Senke Wald bearbeitet.

Wald bedeckt circa ein Viertel der gesamten weltweiten Landfläche, wobei er immer und überall als Kohlenstoffspeicher dient, da er 90% der lebenden Biomasse speichert und diese wiederum den Kohlenstoff speichern, welcher als CO<sub>2</sub> bei der Photosynthese aus der Atmosphäre aufgenommen wurde. Voraussetzung für eine erfolgreiche Verminderung der CO<sub>2</sub> Zunahme in der Atmosphäre durch Wald ist die Zunahme der Waldflächen und nicht die Verringerung ebendieser. In den vergangenen Jahrzehnten allerdings ist genau das Gegenteil passiert. So existieren heute nur noch rund 15 Mio. km<sup>2</sup> an Tropenwald, was ungefähr der Hälfte des ursprünglichen Bestandes entspricht. Begleiterscheinungen der Abholzung sind Folgen wie die Degradation der Böden, Erosion, Dezimierung und die Vernichtung vieler Pflanzen- und Tierarten und regionale sowie in weiterer Folge globale Klimaänderungen (vgl. Fabian 2002; S. 90). Wälder sind somit ein wichtiges Mittel in der Mitigation von Klimawandel, indem sie, richtig gemanagt, zum einen zur Reduktion von Emissionsausstoß durch Waldabholzung und Verbrennung und zum anderen zur Produktion von Kohlenstoff durch Aufforstung, beitragen können (vgl. Gan/McCarl 2010; S.2). Berechnung des IPCC gehen davon aus, dass mit Aktivitäten wie einer Minderung der Abholzungsrate, der Förderung von natürlicher Regeneration vor allem des tropischen Regenwaldes und der Ein- und Durchführung eines globalen Programms zur Aufforstung bis 2050 bis zu 12-15% der Emissionen aus den fossilen Brennstoffen ausgeglichen werden können (vgl. Oberthür/ Ott 2000; S. 180).

Die Einbindung des Waldschutzes in die internationalen Klimaverhandlungen fand vor allem in Form eines auf marktwirtschaftlichen Mechanismen zurückgehenden Konzepts im Rahmen des Kyoto-Protokolls statt. Innerhalb der Verhandlungen um eine Aufnahme von Senken in das Kyoto-Protokoll sprach sich eine Mehrheit zunächst dagegen aus (EU, Japan und Entwicklungsländer), wohingegen die meisten anderen OECD-Ländern dafür waren. Schließlich wurden Senken mit einem begrenzten Netto/Brutto Ansatz in das Protokoll aufgenommen, dies heißt, dass sowohl Änderung der Senken aus Quellen, also auch der Abbau von Gasen durch ebendiese Senken, in die Emissionsbilanz der Annex B Länder, ausgehend vom Basisjahr 1990, aufgenommen wurden. So wurde mit Artikel 3 festgelegt, dass

Die Nettoänderungen der Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und des Abbaus sol

---

<sup>55</sup> Genauere Beschreibung der Senken, vor allem hinsichtlich der natürlichen Senke "Wald" im Kyoto-Protokoll und in Post-Kyoto Verhandlungen. Kyoto-Protokoll (deutsch) URL: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf> (Stand: 26.02.2012)



cher Gase durch Senken als Folge unmittelbar vom Menschen verursachter Landnutzungsänderungen und forstwirtschaftlicher Maßnahmen, die auf Aufforstung, Wiederaufforstung und Entwaldung seit 1990 begrenzt sind, gemessen als nachprüfbare Veränderungen der Kohlenstoffbestände in jedem Verpflichtungszeitraum, werden zur Erfüllung der je der in Anlage I aufgeführten Vertragspartei obliegenden Verpflichtungen nach diesem Artikel verwendet<sup>56</sup>

Dabei wurde als Form der Anrechnung die Aufforstung und Wiederaufforstung von Wäldern bestimmt. Außerdem wurde mit Artikel 2 des Protokolls der Schutz der natürlichen Senken, welche Treibhausgase speichern, die nicht unter dem Montrealer Abkommen geregelt sind, bestimmt. Es wurde erst später im Rahmen der Bonner Vereinbarungen definiert, was unter Aufforstung und Wiederaufforstung zu verstehen ist und schließlich auf der COP 7 angenommen. Hinzukommend definiert das Kyoto-Protokoll die Anrechenbarkeit von Senken auf die individuellen Reduktionsziele eines jeden Landes. Aufgenommen wurden die Aufforstung, Wiederaufforstung oder Abholzung der vor 1990 betroffenen Flächen, was zu einer verschwommenen Statistik führen kann, denn "Der Großteil der schädlichen Emissionen durch die Abholzung von Wäldern geht, wenn die Verantwortlichen diese zwischen 1990 und ca. 2007 vornehmen, nicht mehr negativ in die Emissionsbilanz eines Industriestaates ein" (Matz 2005; S: 163).

Schlussendlich sind die flexiblen Mechanismen zwar als innovative Ansätze zu bewerten, aber die vielen Schlupflöcher stellen eine Verminderung der Effektivität des Regimes bezüglich der Zielerreichung einer effektiven Emissionsminderung dar. Deutlich wird im Kyoto-Protokoll, dass aus verschiedenen Handlungsmöglichkeiten die zur Umsetzung der Kooperation zur Verfügung standen, sich vorrangig auf neoliberale Mechanismen bezogen wurde. Dabei sind die flexiblen Mechanismen so gestaltet, dass Anreize zu einer wirklichen Energiewende, im Sinne von einer Förderung alternativer Energiegewinnung, vermindert wurde (vgl. Brunnengräber 2011; S. 32).

#### **4.3. Die Verhandlungen um ein Post-Kyoto Abkommen bis zum Ende der Regimekonsolidierung**

Das Kyoto-Protokoll ist 2005 in Kraft getreten. Seine Effektivität allerdings wurde erheblich durch den Austritt der USA aus dem Protokoll eingeschränkt. Die USA war im Jahr 2001 aus dem Protokoll ausgetreten, verlor aber ihre wichtige Stellung innerhalb des Klimaregimes nicht. Das klassische Gefangenendilemma der Regimetheorie wird hier deutlich. Allgemein zeichnete sich in der Post-Kyoto Phase immer mehr ein Rückfall in die nationalen Eigeninteressen innerhalb der Koope-

---

<sup>56</sup> vgl. ebda

ration zum Klimawandel ab. Als Gründe für die Krise des Regimes lassen sich folgende Punkte zusammenfassen:

Der Konflikt zwischen Klimaschutz und dem Recht auf Entwicklung, dem eigentlich die fossile Produktionsweise beziehungsweise das Paradigma des wirtschaftlichen Wachstums strukturell zugrunde liegt, wurde mit dem Ausschluss der Entwicklungsländer aus Emissionsverpflichtungen, Genüge getan. Dabei hat aber der wirtschaftliche Aufschwung, vor allem der BRIC - Staaten, dazu geführt, dass aktuell der zweit- und viert größten Klimaverschmutzer, namentlich China und Indien, aus den Verpflichtungen ausgeschlossen ist. 2001 ist USA mit Verweis auf diesen Umstand aus dem Protokoll ausgestiegen. Sie nennt das Kyoto-Protokoll ohne Einbeziehung der Entwicklungsländer *ungerecht*. Auf Grund dessen gestaltete sich die Post-Kyoto Verhandlungen als krisenhaft (vgl. Brunnengräber 2011; S. 23f.).

Zu den wichtigsten Entwicklungen hinsichtlich eines Post-Kyoto Abkommens zählt die so genannten *Bali Road Map*, welche 2007 auf der COP 13 in Bali verabschiedet wurde. Dabei trafen verschiedene Interessen aufeinander. Die Entwicklungsländer forderten mehr technische und finanzielle Unterstützung bei der Umsetzung von Klimamaßnahmen, die Europäische Union wollte größere Zugeständnisse bei den Emissionssenkungen erreichen und die USA stelle sich dem entgegen und forderte für ein Post-Kyoto Abkommen eine stärkere Beteiligung der Entwicklungsländer. Schließlich willigten diese ein zukünftig einen Teil zu der Mitigation des Klimawandel beizusteuern, allerdings ohne genaue Zusagen zu machen. Wegen dem Widerstand der USA gelang es nicht, ein bindendes Abkommen zu schaffen. Allerdings, beinhaltet die Bali Road Map den *Bali Action Plan*, der:

which launched a new, comprehensive process to enable the full, effective and sustained implementation of the Convention through long-term cooperative action, now, up to and beyond 2012", with the aim of reaching an agreed outcome and adopting a decision at COP15 in Copenhagen<sup>57</sup>

Die Parteien einigten sich bis Dezember 2009 ein Abkommen mit "messbaren, meldepflichtigen und überprüfbaren, national angemessenen Zugeständnisse oder Aktionen zur Senkung von Treibhausgas-Emissionen" zu schaffen (vgl. von Hippel 2009; S. 113). Dies kann durchaus als Kurswechsel interpretiert werden, da zuvor jegliche Beteiligung an Reduktionsverpflichtungen von Seiten der Annex A Länder abgelehnt wurde (vgl. Harris 2011; S. 13).

Die sich schon hier andeutende Zäsur der Regimeentwicklung auf Grund der unterschiedlichen Interessenlagen wurde 2009 auf der COP 14 in Kopenhagen noch deutlicher "Nie zuvor wurden die Handlungsgrenzen multilateraler, auf Konsens zielender Klimapolitik so deutlich wie bei

<sup>57</sup> vgl. Bali Action Plan. URL: [http://unfccc.int/meetings/bali\\_dec\\_2007/meeting/6319.php](http://unfccc.int/meetings/bali_dec_2007/meeting/6319.php) (Stand: 03.01.2012 )

diesen zählen, ergebnislos verlaufenden Verhandlungen" (Brunnengräber 2011; S. 23). Man konnte sich auf kein verbindliches Abkommen einigen, sondern es kam mit dem *Copenhagen Accord* lediglich zu einer freiwilligen Absichtserklärung, welche von 131 Staaten unterzeichnet wurde. Gründe dafür finden sich vor allem in einer Veränderung der Interessenkonstellationen. So führt die Forderung einer verstärkten Beteiligung der Entwicklungsländer - hier allen voran der BRIC - Staaten Brasilien, Russland, Indien und China, zu Konflikten. Durch die mangelhafte Erfüllung der Reduktionsziele in den Annex B Staaten wurde eine Verpflichtung der BRIC-Staaten, welche einen erheblichen Teil zu den aktuellen Treibhausgasemissionen beitragen, erschwert (vgl. ebda; S. 24 f.)<sup>58</sup>.

Enttäuscht versuchten die Vertreter der Europäischen Union ein Jahr später auf der COP 15 in Cancún den freiwilligen Konsens in einen verbindlichen, im Rahmen eines UN-Konsens, zu übertragen. In Cancún gelang dies dann auch und die 2° Grad Grenze wurde als Maßstab in den UN-Konsens verankert (vgl. Kofler/Müller-Kuckelberg 2011; S. 7). Allerdings blieb die Frage nach der Finanzierung der Mitigations- und Adaptionskosten für Entwicklungs- und Schwellenländer offen. Ab 2020 sind diese Zahlungen zugesagt worden, die Vertragsparteien einigte sich aber bis heute auf keine Form der Finanzierung. Weiter bleibt ungeklärt, wie konkret ein globales Reduktionsziel bis 2050 aussehen soll und wann der Scheitelpunkt des globalen Emissionsanstieges erreicht ist (vgl. ebda S. 7).

2011, auf der COP 16, der Konferenz in Durban wurde wiederum kein verbindliches Abkommen getroffen, vielmehr einigten die Vertragsparteien sich darauf, Ende 2012 das Kyoto-Protokoll um eine zweite Verpflichtungsperiode zu verlängern. Ob es dabei um 4 oder 7 Jahre verlängert wird ist nicht klar. Bis 2015 soll über ein verbindliches Nachfolgeabkommen verhandelt werden, welches 2020 in Kraft treten und Schwellenländer miteinschließen soll. Alle diese Beschlüsse wurden ohne rechtsverbindlichen Charakter getroffen.

#### **4.4. Bewertung der Regimeeffektivität und Ausblick**

Mit dem Sekretariat in Bonn, dem IPCC als *epistemic community* und den Staatenkonferenzen, Kooperationsnormen, Prinzipien und Regeln sind alle Bestandteile eines Regimes gegeben. Das Regime hat sich zwischen seiner Gründung 1992, bis hin zum Scheitern der Klimakonferenz in Kopenhagen im Jahr 2009, beständig weiter entwickelt.

Die erste Phase der Regimebildung machte deutlich, vor allem mit der Rio Konferenz und

---

<sup>58</sup> Brunnengräber verweist auf drei verschiedene Weltpolitische Veränderungen welche die Rahmenbedingungen für die künftige Klimapolitik prägen werden. Dazu gehören neben dem Erstarken der BRIC-Staaten auch die Finanzmarktkrise und die gescheiterte Beteiligung der 2001 aus dem Kyoto-Protokoll ausgetretenen USA welche auch unter der Obama-Administration nicht zum Beitritt führte (vgl. Brunnengräber 2011; S. 23 ff.).

der Rahmenkonvention, dass das im Entstehen begriffene Klimaregime sich aus einem größeren Kontext entwickelte. Fundamental war die Frage nach Gerechtigkeit. Ursache die unterschiedlicher Verursachung, in dem Sinne, dass "Climate negotiations are deeply embedded in the broader context of north-south environmental relations" (Parks/Roberts 2008; S. 629). Darüber hinaus stand Gerechtigkeit im Sinne der wirtschaftlich ungleichen Entwicklung und der Beschränkung von Entwicklungschancen durch Klimamaßnahmen zur Debatte. Gerechtigkeit und Fairness sind die Voraussetzungen für ein effektives Regime. Dabei verweist Vanderheiden darauf, dass:

because no unfair global climate regime stands a chance of gaining the requisite assent of the world's nations and no ineffective agreement can mitigate the unfairness of an environmental problem that is disproportionately caused by the world's affluent while expected to visit disproportionate harm on the world's poor (Vanderheiden 2008b; S. 44).

Die Länder des Südens wurden somit von jeglichen Verpflichtungen ausgenommen. Die flexiblen Mechanismen und der Ausschluss und Austritt von Ländern, welche hohe Emissionswerte aufweisen, führte zum Versagen des Regimes. Auch die Post-Kyoto Ära zeigt, dass die Zielerreichung weit hinter allem zuvor Verhandeltem zurück bleibt.

Dennoch ist das Kyoto-Protokoll ein wichtiges Instrument, denn so wird das Klimaregime bereits durch internationales Völkerrecht in Form der Rahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls, mit definierten Emissionsreduktionen für Annex I Länder, abgesichert. Aber (noch) sind die übergeordneten Normen Freihandel und Wachstum ausschlaggebend, hierin ist das Regime eingebettet und "die innerhalb des Regimes errichteten flexiblen Instrumente und die Maßnahmen zur Anpassung sowie die zivilgesellschaftliche Partizipation (*haben*) zu einer gewissen Stabilität der Kooperation in der Staatenwelt" (Brunnengräber 2011; S. 37) geführt.

Trotz allem, das Regime befindet sich in einer deutlichen Krise. Weltweit kam es seit Beginn der Regimeentwicklung zu einer großen Steigerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Dies geht zum einen auf einen Anstieg in den Entwicklungsländern zurück, welche ihre Emissionen um ungefähr 103,4% im Vergleich zu 1990, gesteigert haben. Problematisch ist, dass Industrienationen nicht nur historisch für 80 - 90% der Emissionen verantwortlich sind, sondern auch aktuell um das 20 - 50 fache mehr pro Kopf ausstossen. Auch die, aus den bindenden Verpflichtungen ausgestiegene USA, hat einen Emissionsanstieg zu verzeichnen (vgl. Wicke et.al. 2006; S. 68). Bewertet man die Regimeeffektivität gemäß des *problemsolving* Ansatzes, also inwieweit hat das Regime zur Lösung des Problems beigetragen, welches ursprünglich zu der Entstehung des Regimes geführt hatte? ist das Klimaregime gescheitert. Die Erreichung der Stabilisation auf 2°C ist durch die aktuelle Kooperation auszuschließen. Und von den ambitionierten Zielen, welche ursprünglich die Regimegenese ausma-

chen, ist man heute weiter entfernt den zu Beginn. Vergleicht man die Zielsetzung im Prozess der Regimebildung so zeigt sich, dass die frühen Zielvereinbarungen weitaus optimistischer waren, als alles was innerhalb des Kyoto-Protokoll schließlich bindend festgelegt wurde. Auf der Toronto Konferenz wurde eine Minderung um 20 Prozent und um sogar 50 Prozent bis 2050 angestrebt, die Rahmenkonvention strebte eine Senkung der Emissionen im Jahr 2000 auf das Niveau von 1990 an. Im Kyoto-Protokoll schließlich wurde für den Zeitraum 2008 bis 2012 eine gesamte Emissionssenkung von mindestens 5% innerhalb der Vertragsparteien festgelegt.

Zusammengefasst bedeutet das, dass ein neues Abkommen folgendes Ziel haben muss: In den Jahren 2020 - 2050 muss in reichen Ländern mindestens um 85% das Emissionsniveau im Vergleich zu 2000 sinken, da es wahrscheinlich in Regionen mit heute geringeren Werten, steigen wird. Mit dem Jahr 2030 ist es unwahrscheinlich dass ein Emissionsanstieg in irgendeiner Erdregion noch möglich ist um einen gefährlichen Wandel noch zu vermeiden (vgl. Humphreys 2008; S. 27f.).

Konstruktivistisch gedacht, sind neue Idee von Nöten, um die Effektivität des Regimes zu erhöhen und ein Scheitern zu vermeiden und der Dringlichkeit der Klimakrise gerecht zu werden. Dabei wird vermehrt auf fundamentale, menschenrechtliche Prinzipien als Verhaltensweisen und als Kooperationsprinzipien im Umweltbereich zurückgegriffen. Ganz fremd ist dieser Ansatz dem Regime nicht, die Stockholmkonferenz 1972 argumentierte mit der menschlichen Würde und auch 1992 in Rio gab es noch eine große Betonung ebendieser. Mit dem verbindlichen Kyoto-Protokoll kam es zu einer Abschwächung, es wurden mehr Fragen der Umsetzung und marktwirtschaftliche Mechanismen diskutiert. Menschenrechte als Norm des Klimaregimes wurden in Kapitel 3. ob ihrer Funktion untersucht. Neben einer Verstärkung des Kooperations- und Handlungsdrucks nehmen sie konkret auf Maßnahmen des Regimes, im Sinne der Gestaltung der *Outcome Ebene* Einfluss. In Folge wird gezeigt, wie im internationalen Kontext, anhand des Beispiel REDD, diese Einflussnahme bereits stattfindet.

## 5. Die Einflussnahme der Menschenrechte auf das Klimaregime

Die Dimensionen der Einflussnahme der Menschenrechte auf die Klimapolitik wurde in Kapitel 3. ausführlich behandelt. In diesem Kapitel wird nun dargestellt, wie Menschenrechte immer mehr als Mittel dienen um gegen die sich abzeichnenden Schwierigkeiten des Klimaregimes, wirksam gegen die Erwärmung vorzugehen, zu reagieren und wie die Bedrohung der Menschenrechte durch die Klimaerwärmung innerhalb des Komplexes bearbeitet wurde. Im Sinne der Regimeinteraktion kann diese Übernahme, wenn zum Beispiel eine Institution über stärkere Überwachungs-, Sanktions- und Unterstützungsmöglichkeiten verfügt, für Staaten mit schwacher Handlungskapazität einen verpflichtenderen Charakter bedeuten und somit die Wirksamkeit der Zielinstitution erhöhen (vgl. Nicholson/Chong 2011; S. 102). Ähnliches wird zum Beispiel der Einflussnahme von Menschenrechten auf die Klimapolitik prognostiziert. Durch einen verpflichtenderen Charakter des Menschenrechtsregimes, kann die Erfüllung von Klimazielen durch die Vertragsparteien mit stärkerem Handlungsdruck ausgestattet werden. Im Sinne der Regimetheorie kommt es aber auch zu einer Störung durch die Überlappung der beiden Regime auf der *Impact Ebene*. Da durch das oben skizzierte Versagen des Klimaregimes, Effektivität im Sinne von *problem solving* und nicht nur *goal attaining* nicht erlangt wurde, bedrohen die Folgen des Klimawandels fundamental bestimmte Menschenrechte. Durch die produzierten Ungerechtigkeiten wird der Klimawandel zum Thema der Menschenrechte und diese können auf vielfältige Weise, Einfluss nehmen.

Daneben haben menschenrechtliche Standards und Normen, eine emanzipatorische Funktion. Sie dienen der Definition von Machtverhältnissen im Klimabereich und helfen konkrete Gestaltungsmöglichkeiten von Klimapolitiken bereit zu stellen. Auch dieser Einfluss macht sich in den Post-Kyoto Verhandlungen bemerkbar. Anhand des Beispiel REDD wird gezeigt, welche Konsequenzen ein menschenrechtlicher Blickwinkel auf Klimamitigationsmaßnahmen haben kann und wo sein Mehrwert liegt.

### 5.1. Beginn der Interaktion - zur Humanisierung des Klimawandels und Steigerung des Handlungsdrucks

Angestoßen wurde die Debatte um eine stärkere Bezugnahme zwischen den Menschenrechten und Klimawandel 2005 von verschiedenen sich gegenseitig verstärkenden Maßnahmen unterschiedlicher besonders betroffener Gruppen, wie kleine Inselstaaten und indigene Gemeinschaften. Frustration auf Grund der langsamen Reaktion der internationalen Gemeinschaft zur Umsetzung

von wirksamen Maßnahmen und der Fokussierung auf wissenschaftliche Komponenten führte zu der Wahrnehmung, dass das Problem aus einem anderen Blickwinkel zu betrachten sei und ein ergänzender Ansatz integriert werden muss, denn "that with a scientific consensus on climate change largely in place, it was time to shift the debate onto the victims of the problem" (Limon 2009; S. 440).

Der erste explizite Zusammenhang zwischen Klimawandel und Menschenrechten wurde von der *Inuit Circumpolar Conference* formuliert. Einer Nichtregierungsorganisation, welche 150.000 indigene Einwohner aus Alaska, Kanada, Grönland und Russland vertritt. Diese reichten eine Petition bei dem Inter-Amerikanischen Gerichtshof ein, deren Zweck es war, auf die negativen Folgen der globalen Erwärmung für ihren angestammten Lebensraum aufmerksam zu machen. Sie verwiesen darauf, dass ihre fundamentalen Rechte, wie das Recht auf Besitz, Gesundheit, Leben, physische Unversehrtheit, Sicherheit, Subsistenz, Unterkunft, Bewegungsfreiheit, und die Unverletzlichkeit des Zuhauses, bedroht werden. Als Verursacher dieser Bedrohung wurden die USA mit ihrem ressourcenintensiven Lebensstil und der Verfehlung wirksamer Maßnahmen gegen den Klimawandel zu ergreifen, ausgemacht (vgl. Aminzadeh 2007; S. 239). Damit werden die, in Kapitel 3 ausführlich behandelten Menschenrechte angesprochen, welche durch den Klimawandel bedroht werden.

Die Folge war erhöhte Aufmerksamkeit für diesen Zusammenhang und die Frage nach *Verantwortlichkeit*. Verantwortlichkeit vor allem von Staaten hinsichtlich des dem Schaden, den andere auch weiter entfernte Gruppen durch ihr Verhalten erleiden. Aber mit dem Inuit Fall wurde auch die Idee der *Humanisierung* des Klimawandels umgesetzt. Es wurde gezeigt, dass Klimawandel zum größten Teil nicht ein natürliches Phänomen ist, sondern ein von Menschen verursachtes mit gleichzeitigen Folgen für Menschen. Im November 2006 wurde die Petition abgelehnt, 2007 allerdings kam es zu einer Anhörung der Inuit Alliance zusammen mit Vertreter der *CIEL- Center for International Environmental Law* und der Gruppe *Earthjustice* vor der Interamerikanischen Menschenrechtskommission, um Zeugnis vor der Kommission zu dem Zusammenhang Klimawandel und Menschenrechte abzulegen (vgl. Limon 2009; S. 441).

#### 5.1.1. Folge - der Klimawandel auf der Agenda der Menschenrechte

Es waren auch hier vor allem indigene Akteur\_innen und Organe, welche den Einfluss der Klimaerwärmung mit der Erfüllung beziehungsweise Verletzung von Rechten in Zusammenhang brachten. So beschäftigte sich ab 2005 die von der *UNCHR - United Nations Commission on Human Rights*, der UN-Menschenrechtskommission eingesetzte Arbeitsgruppe, *UN - Working Group on Indige-*

*nous Populations* mit dieser Frage. Ebenso nahm der UN-Sonderberichterstatter zu den Rechten indigener Völker die Folgen des Klimawandels ab diesem Zeitpunkt in seine jährlichen Berichte auf. Auch hat das ständige Forum für indigene Angelegenheiten ab 2008 den Klimawandel als Thema in seinen Jahressitzungen integriert (vgl. Rathgeber 2011; S.4).

2007 wurde der *UNHCR - United Nations Human Rights Council*, der UN-Menschenrechtsrat, ein Nebenorgan der Generalversammlung aufgerufen, den Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Klimawandel zu behandeln<sup>59</sup>. 2008 kam es zur Verabschiedung der Resolution 7/23 zu Menschenrechten und Klimawandel. Mit dem vierten Sachstandbericht der IPCC als Grundlage stellt der Bericht dann schließlich fest, dass der Klimawandel potentiell Einfluss auf eine ganze Bandbreite von Menschenrechten hat, einige aber besonders betrifft - auch die Betroffenheit bestimmter Gruppen wurde festgehalten.

Im System der Vereinten Nationen ist die menschenrechtliche Dimension des Klimawandels damit angekommen. Die *Resolution 7/23* wurde im März 2008 erlassen. Inhaltlich äußert sie die Besorgnis, "that climate change poses an immediate and far-reaching threat to people and communities around the world and has implications for the full enjoyment of human rights". Die Erfüllung der Menschenrechte wird durch den Klimawandel gefährdet. Daneben erkennt die Resolution unter Berufung auf den vierten Sachstandbericht des IPCC an, dass der Temperaturanstieg menschengemacht ist und vor allem Menschen in ärmeren Regionen mit weniger Möglichkeiten der Anpassung betrifft. Besonders betont wurde das Recht auf Entwicklung und die notwendige Respektierung dieses Rechts. Ergebnis der Resolution war die Aufforderung an den *UN - Hohen Kommissar für Menschenrechte*:

in consultation with and taking into account the views of States, other relevant international organizations and intergovernmental bodies, including the Intergovernmental Panel on Climate Change, the secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change and other stakeholders, to conduct, with existing resources, a detailed analytical study of the relationship between climate change and human rights, to be submitted to the Council prior to its tenth session<sup>60</sup>

Es wurde also zur Zusammenarbeit aufgerufen. Wobei sowohl die epistemic community IPCC als auch das Sekretariat der UNFCCC angesprochen wurden. Der Report sollte, bis zur Klimakonferenz in Kopenhagen (COP 15) ein Jahr später, fertiggestellt werden (vgl. Limon 2009; S. 443 f.). Die Verhandlungen um den Wortlaut des Berichts zeigen die unterschiedlichen Interessen der Beteiligten, so waren es vor allem ölproduzierende Länder wie Kanada, die eine abgeschwächte Version be-

<sup>59</sup> ehemalige UNCHR, ab 2006 UNHCR

<sup>60</sup> Resolution 7/23 Human Rights and Climate Change. URL: [http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/docs/Resolution\\_7\\_23.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/docs/Resolution_7_23.pdf) (Stand: 26.02.2012)



vorzugten, oder die USA, welche zwar den Zusammenhang der Bedrohung von Menschenrechten durch die Klimaerwärmung bestätigte, aber betonte, dass der Klimawandel sowohl positive als auch negative Effekte auf die Erfüllung der Menschenrechte haben kann (vgl. ebda; S. 446). Es wurde innerhalb des Reports (A/HRC/10/61) im Januar 2009 unter Bezugnahme auf den vierten Sachstandsbericht des IPCC festgestellt, dass durch folgende Phänomene der Klimaerwärmung eine Bedrohung der Menschenrechte stattfindet. Das stiegen der Meeresspiegel und wärmere Wassertemperaturen, Zunahme von Hitzewellen, schwerer Niederschlag und die Zunahme von tropischen Stürmen, führen zu der Bedrohung der Menschenrechte. Während prinzipiell alle Rechte betroffen sind, hebt der Bericht, das Recht auf Leben besonders hervor:

A number of observed and projected effects of climate change will pose direct and indirect threats to human lives. IPCC AR4 projects with high confidence an increase in people suffering from death, disease and injury from heat waves, floods, storms, fires and droughts. Equally, climate change will affect the right to life through an increase in hunger and malnutrition and related disorders impacting on child growth and development<sup>61</sup>

Daneben behandelt der Report ausführlich, das Recht auf Nahrung, einen angemessene Unterkunft und das Recht auf Selbstbestimmung. Auch die ungleiche Verursachung und die besondere Betroffenheit bestimmter Gruppen, wie indigener Völker, Kinder und Frauen wird betont. Daneben werden Aspekte der Sicherheit und Fragen nach Landverlust, aufgeworfen. Außerdem wird die Dimension der Menschenrechte hinsichtlich der Klimamaßnahmen thematisiert. Mit Bezug auf das Klimaregime wird ausdrücklich auf die Gefahr der Gefährdung von Menschenrechten durch die Klimapolitik hingewiesen:

The United Nations Framework Convention on Climate Change and its Kyoto Protocol commit States parties to minimize adverse economic, social and environmental impacts resulting from the implementation of measures taken to mitigate or adapt to climate change impacts ("response measures"). With regard to measures to reduce the concentration of greenhouse gases in the atmosphere (mitigation), agro-fuel production is one example of how mitigation measures may have adverse secondary effects on human rights, especially the right to food<sup>62</sup>

Angesprochen wird damit, dass Klimamaßnahmen im Konflikt zu Menschenrechten und somit zu einer Störung des Schutzgutes des Menschenrechte, führen können. Ergebnis war eine weitere Resolution, so wurde neben der Resolution 7/23, ein Jahr später, in der *Resolution 10/4*, welche im

<sup>61</sup> vgl. A/HRC/10/61 Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/103/44/PDF/G0910344.pdf?OpenElement> (Stand: 26.02.2012 )

<sup>62</sup> vgl. ebda

März 2009 verabschiedet wurde, ähnlich wie Resolution 7/23, die Bedrohung bestimmter Rechte und die Betroffenheit bestimmter Gruppen festgestellt. Auch der Menschenrechtsbegriff wurde aufgegriffen, in dem Menschenrechte als " universal, indivisible, interdependent and interrelated and that they must be treated in a fair and equal manner, on the same footing and with the same emphasis" bestätigt wurden. Wobei nun Rechte aufgelistet und explizit als stärker gefährdet denn andere zur Kenntnis genommen wurden<sup>63</sup>, Dazu gehören namentlich, das Recht auf Leben, das Recht auf Nahrung, das Recht auf Gesundheit, das Recht auf Unterkunft, das Recht auf Selbstbestimmung und menschenrechtliche Bestimmungen bezüglich Zugang zu Trinkwasser und sanitären Einrichtungen und das Recht auf Subsistenz. Auch die disproportionale Betroffenheit bestimmter Gruppen wurde folgendermaßen verankert:

These implications affect individuals and communities around the world, the effects of climate change will be felt most acutely by those segments of the population who are already in vulnerable situations owing to factors such as geography, poverty, gender, age, indigenous or minority status and disability<sup>64</sup>

Außerdem wurde das Büro des *UNHCHR - United Nations High Commissioner on Human Rights*, des Hohen Kommissars für Menschenrechte aufgefordert, die Ergebnisse der Resolution der COP zur Verfügung zu stellen und ermutigt:

to participate at a senior level, during the High-level Meeting on Climate Change, to be held ahead of the general debate of the General Assembly at its sixty-fourth session, and at the fifteenth session and Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change<sup>65</sup>

Damit kam es zu einer Integration zwischen Menschenrechts- und Klimainstitutionen und beide Regime beziehen sich auf einander, so auch in der dritten Resolution des UNHCHR, welche 2011 erlassen wurde. Mit der *Resolution 18/22*, welche ausführlicher als die zwei vorhergegangenen ist, wurde die Anerkennung des Rechts auf Entwicklung betont, in dem die Resolution anerkennt, dass in Bezug auf die Klimarahmenkonvention bei Maßnahmen, welche im Zuge des Klimawandels mit Hinblick auf die soziale und wirtschaftliche Entwicklung getroffen werden, ein widersprüchlicher Einfluss vermieden werden muss, sprich, dass das Recht auf wirtschaftliche Entwicklung nicht von Maßnahmen geschwächt wird. Außerdem wird Klimawandel als globales Problem angesprochen, dass:

---

<sup>63</sup> Zu den besonders betroffenen Rechten siehe Ausführung in Kap.3.3.1

<sup>64</sup> Resolution 10/4: Human Rights and Climate Change. URL: [http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_10\\_4.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_4.pdf) (Stand: 26.02.2012)

<sup>65</sup> (ebda)

requiring a global solution, and that effective international cooperation to enable the full, effective and sustained implementation of the United Nations Framework Convention on Climate Change in accordance with the provisions and principles of the Convention is important in order to do so support national efforts for the realization of human rights implicated by climate change- related impacts <sup>66</sup>

Der Verbindung von Menschenrechtsprinzipien mit der Gesetzgebung im Klimaregime wird das Potential zugesprochen einheitliche, nachhaltige und legitime Ergebnisse zur Folge zu haben. In Bezug auf die konkrete Umsetzung von Klimapolitik sollen Menschenrechte bei der Ausgestaltung der Mechanismen beachtet werden. Innerhalb der UN wurde die Klimaerwärmung außerdem im Rahmen des Sicherheitsrates 2011 als globale Gefahr für den sozialen Frieden definiert (vgl. Rathgeber 2011; S. 2).

In den Verhandlungen um eine Integration der beiden Bereiche zeigten sich die in Kapitel 3.3.1 angesprochenen Schwierigkeiten. Es wurde betont, dass zum Beispiel der im Zuge der Resolution 7/23 erstellte Report des Hohen Kommissariats für Menschenrechte nicht dazu führt, dass der Klimawandel als permanentes Thema des Menschenrechtsregimes institutionalisiert wird oder parallele Mechanismen zum UNFCCC Prozess beschlossen werden (vgl. Limon 2009; S. 460).

Es gibt also eine deutliche Zusammenarbeit zwischen Menschenrechts- und Klimaregime Organen, was die Bearbeitung des Themas angeht.

## **5.2. Einflussnahme der Menschenrechte auf die Klimapolitik am Beispiel REDD**

Wie im vorangegangenen Kapitel dargestellt, findet eine klar Interaktion zwischen Menschenrechtsinstitutionen und Klimainstitutionen statt. Durch die Veränderung innerhalb der Präferenzen und Thematisierung beziehungsweise Definition des Klimawandels als Menschenrechtsproblem, kam es zu einer Handlungsänderungen der relevanten Akteur\_innen innerhalb des Regimes. Im Anschluss daran wird in Interaktion mit dem relevanten Zielregime getreten und es werden Zielsetzungen, Präferenzen oder Handlungen von Akteur\_innen inne beeinflusst. Die Thematisierung des Klimawandels innerhalb der Menschenrechte, führte dazu, dass Reports mit den menschenrechtlichen Folgen des Klimawandels erstellt, und Resolutionen erlassen wurden. Also vor allem die Makroebene der beeinflussenden Institution, allem voran Wissen, wurde einbezogen. Damit nimmt die Institution der Menschenrechte, hauptsächlich der Hohe Kommissar und sein Büro, Einfluss auf das Klimaregime, da sie einen Wandel von Problemdefinitionen, Präferenzen und Handlungen bewirkt, welche wiederum auf die Akteure der Zielinstitution Einfluss nehmen und diese im Anschluss einen Wandel

<sup>66</sup> Resolution 18/22: Human Rights and Climate Change. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GE.N/G11/167/48/PDF/G1116748.pdf?OpenElement> (Stand: 26.02.2012)

der Makroebene der Zielinstitution hervorruft. Menschenrechte werden nun auch innerhalb des Klimaregimes mehr und mehr thematisiert und nehmen vor allem im Rahmen von Mitigationsmaßnahmen eine wichtige Stellung ein.

Auch außerhalb der offiziellen UN Menschenrechts- und Klimainstitutionen wurde das Thema aufgegriffen. So kam es 2007 zur *Male' Declaration on the Human Dimension of Global Climate Change*, einer Erklärung zur menschlichen Dimension des globalen Klimawandels. Diese Erklärung wurde im Vorfeld zur 13. Weltklimakonferenz (COP13) in Bali von einem Zusammenschluss von 39 Inselstaaten der Entwicklungsländer erarbeitet und betont die Besorgnis, dass:

climate change has clear and immediate implications for the full enjoyment of human rights including inter alia the right to life, the right to take part in cultural life, the rights to use and enjoy property, the right to an adequate standard of living, the right to food, and the right to the highest attainable standards of physical and mental health<sup>67</sup>

Ausschlaggebend für die Einflussnahme ist ebenfalls der vierte Sachstandbericht aus dem Jahr 2007, der Arbeitsgruppe II des IPCC, der Menschenrechtsverletzungen im Bereich des Rechts auf Wasser, Nahrung und Gesundheit festgestellt hat. Dies findet immer wieder mit Bezugnahme auf das Recht auf Entwicklung statt. Ausserdem forderten die Staaten in der Male Erklärung die internationale Gemeinschaft auf, die Stabilisierung der Temperatur auf unter 2°C zu garantieren. Hier zeigt sich die Humanisierung, die Parteien zeigen sich "committed to an inclusive process that puts people, their prosperity, homes, survival and rights in the centre of the climate debate"<sup>68</sup>

Neben den oben beschriebenen Resolutionen des UN-Menschenrechtsrats nahmen folgende Entwicklungen Einfluss. Im Bali Aktionsplan legte man fünf Säulen fest, auf welche ein Nachfolgeabkommen gestützt werden sollte. Dazu gehören eine gemeinsame Vision den Klimawandel betreffend zu den Bereichen der Mitigation, Adaption sowie Technologie- und Finanztransfer. Zwar wurden Menschenrechte in bestimmten Zusammenhängen angesprochen - wie von Argentinien hinsichtlich der Handhabung von Adaption oder Chile mit dem Vorschlag, die gemeinsame Vision auf Menschenrechte zu gründen. Bezüglich des Texts zur gemeinsamen Vision versuchten die *LDC - Least - Developed Countries* die Aufnahme einer Beeinflussung von unter anderem folgenden Rechten: dem Recht auf Selbstbestimmung, Recht auf Nahrung und das Recht auf Gesundheit" durchzusetzen. Bei der Ausarbeitung der Prinzipien, welche Adaptionsmechanismen leiten sollten, verwies Thailand auf den Zivil- und Sozialpakt und Island auf die UN - Erklärung zu den Rechten indigener Völker und auf den Konvent zur Eliminierung aller Formen der Diskriminierung gegen

---

<sup>67</sup> vgl. Male' Declaration on the Human Dimension of Global Climate Change. URL: [http://www.ciel.org/Publications/Male\\_Declaration\\_Nov07.pdf](http://www.ciel.org/Publications/Male_Declaration_Nov07.pdf) (Stand: 23.04.2012)

<sup>68</sup> ebda

Frauen (vgl. Rajamani 2010; 401).

Einzug fanden die Menschenrechte in das Klimaregime vor allem im praktischen Sinne hinsichtlich der Umsetzung von Maßnahmen. Die stellvertretende UN Hohe Kommissarin für Menschenrechte Kyung-wha Kang stellte fest: "(A)ny strategy to deal with climate change, whether in terms of adaption or mitigation, must incorporate the consequences for humans, as individuals and communities, and the human rights framework is the most effective way to do so" (Kang 2007 zitiert In: Limon 2009; S. 442). So wurden 2009 auf der COP 15 in Kopenhagen Klimagerechtigkeitsaspekte integriert. In Artikel 1 des *Copenhagen Accord* heißt es dazu: "We recognize the critical impacts of climate change and the potential impacts of response measures on countries particularly vulnerable to its adverse effects and stress the need to establish a comprehensive adaptation programme including international support"<sup>69</sup>. Eine explizite Bezugnahme zu Menschenrechten allerdings findet sich hier nicht.

Im Rahmen dieser Entwicklung begannen immer mehr Akteur\_innen den Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Klimawandel aufzugreifen. Neben dem *ICHRP - Internationaler Gerichtshof für Menschenrechtspolitik*, der OAS, nahmen sich auch Einzelpersonen wie Kofi Annan und Mary Robinson der Thematik an. Im Zentrum stand immer die Frage nach Gerechtigkeit, die Aufnahme von auf Menschenrechten basierenden Prinzipien in das Regime, ist somit allem voran durch die Bewegung für Klimagerechtigkeit entstanden (vgl. Abate 2010; S. 248).

Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass sich vor allem letztere in einem Post-Kyoto-Abkommen durchsetzen werden. Es fanden die menschenrechtliche Dimension kaum Eingang in die Verhandlungen um die Ausgestaltung eines Kyoto Nachfolgeabkommens, obwohl im vierten Sachstandbericht des IPCC Menschenrechtsverletzungen im Bereich Wasser, Nahrung und Gesundheit angeführt wurden (Rathgeber 2011; S. 5).

Abschließend ist zu sagen, dass existierende Verträge nicht menschenrechtsorientiert sondern hauptsächlich auf staatliche beziehungsweise zwischenstaatliche Aufgaben der Lastenteilung ausgelegt sind (vgl. Rajamani 2010; S. 404).

Die Integration des Menschenrechtsthemas zeigt aber auch den Ausschluss bestimmter Gruppen aus dem nationalstaatszentrierten Klimaregime. Besonders am Beispiel von indigenen Gemeinschaften wird das deutlich. Wurde in Kapitel 3.1.2. ihre Betroffenheit dargestellt, so zeigt sich im Laufe der Verhandlungen um eine angemessene Reaktion auf den Klimawandel ihre Unterrepräsentation. Zum Beispiel mit den *Bali Principles of Climate Justice* aus dem Jahr 2002, welche vom *ICJN-International Climate Justice Network* erarbeitet wurden und ein Set von Prinzipien darstellen die: "specifically directed toward local communities affected by climate change. The Consortium

<sup>69</sup> Copenhagen Accord. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf> (Stand: 17.12.2011)

noted that local communities, including indigenous communities, are not part of the global process to address climate change even though they are the most affected", der Fokus liegt also auf der Gruppe der indigenen Völker, beziehungsweise der betroffenen Gemeinschaften. Auch wurde der Ausschluss aus der Entwicklung von Lösungswegen innerhalb des Klimawandels dieser Gruppe hier festgehalten (vgl. Tsosi 2007; S. 1635). Die Bedeutung wird ihnen als transnationale Akteure und neue soziale Bewegungen zugewiesen, eine Integration im Sinne von Entscheidungsgewalt findet aber nicht statt.

#### 5.2.1. Mehr Gerechtigkeit und Recht? - REDD in den Post-Kyoto-Verhandlungen

REDD wird im Post-Kyoto-Prozess als menschenrechtsbasierender, gerechter Ansatz behandelt der das Potential hat, die Nord-Süd Differenzen, welche unter anderem zur Krise des Regimes geführt haben, zu überwinden. Auch aus menschenrechtlicher Perspektive wird dem REDD Mechanismus zugesprochen, prinzipiell gerecht zu sein und ein Post-Kyoto Abkommen effektiv mitgestalten zu können und so die problem solving efficiency zu erhöhen (vgl. Pedersen 2001; S. 408). Gleichzeitig zeigt sich in der Diskussion um eine gerechte und rechtsbasierte Einführung und Umsetzung von REDD/REDD+, die in Kapitel 3. angesprochene Funktion der Menschenrechte als Safeguards.

Die Wirkung von REDD als konkrete Maßnahme allerdings ist abhängig von seiner Umsetzung. Hierbei finden sich verschiedene Punkte, die berücksichtigt werden müssen. Nicht nur nimmt das Menschenrechtsregime als Ausgangsinstitution Einfluss auf das Klimaregime. So kann eine Einflussbeziehung auch ausserhalb der Normen- und Entscheidungsstrukturen auf der Ebene der Steuerungsfähigkeit im relevanten Problemfeld geschehen. In diesem Sinne greift die Umsetzung von REDD Projekten in die Steuerungsfähigkeit des Teilregimes der Menschenrechte speziell des Schutzes von indigenen Völkern ein. Auf der anderen Seite aber reagierten in diesem Zusammenhang verstärkt unterschiedliche Akteure\_innen, wobei ein rechtsbasierter Ansatz Eingang in den offiziellen Output des Klimaregimes fand.

Wichtig wurde REDD insbesondere im Rahmen der Diskussion um die Integration der Entwicklungsländer in ein Post-Kyoto-Abkommen. REDD+ wird als Maßnahme gehandelt, welche einen Anreiz bieten soll, insbesondere für Länder mit Tropenwald, Klimaschutzmaßnahmen auf freiwilliger Basis zu ergreifen. Das Prinzip von REDD ist dabei ein simples. Es werden, der Logik des Emissionshandels und der Klimagerechtigkeit folgend, Entwicklungsländer durch Industrieländer finanziell dafür entschädigt, dass diese die Wälder im Rahmen der Klimamitigation erhalten, statt sie auszubeuten. Kritisiert wurde an der vergangenen Klimapolitik, dass Senken und vor allem

Tropenwald nicht mit einbezogen wurde. Die Funktion von REDD/REDD+ liegt nun darin, dass so Anreize für nachhaltige Waldnutzung und Waldschutz geboten werden können. REDD+ ist eine Maßnahme, welche in die Ursachen der Krise des Klimaregimes, namentlich dem Ausschluss der Entwicklungsländer, auf freiwilliger Basis ändern kann. So wird REDD/REDD+ als effektive und vor allem, durch die sich abzeichnende rechtsbasierende Einführung der Programme, als gerechte Mitigationsmaßnahme mit hohem Wirkungsfaktor gesehen. REDD weist in eine neue Richtung, indem er als rechtsbasierter Mechanismus aufgegriffen wird (vgl. Brunnengräber 2011; S. 32).

Da es sich bei REDD/REDD+ um einen komplexen Ansatz handelt, der verschiedene Gerechtigkeits- und Menschenrechtsaspekte fundamental berührt und innerhalb eines möglichen Post-Kyoto Abkommens eine wichtige Rolle spielt, wird ihm hier zur Klärung von Struktur und Aufbau sowie der verschiedenen Interessen innerhalb des Ansatzes etwas mehr Platz gewidmet.

#### 5.2.1.1. Die Aufnahme von REDD und REDD+ im Klimaregime

Die Verrechnung von Waldflächen im Klimaregime ist also nichts Neues und fand mit dem Prinzip der *Senken* Eingang in das UNFCCC System. Auch geht sie konform mit dem Artikel 4 der Klimarahmenkonvention und dem Prinzip der gemeinsamen aber geteilten Verantwortung (vgl. Lovera 2009; S. 47). Ähnliches findet sich bereits im Kyoto-Protokoll mit dem *LULUCF – Land Use, Land-Use Change and Forestry Schema*, welches Landnutzung, Änderungen in der Landnutzung und Wald im Protokoll regelt. Hier wurde die Grundlage für REDD, gelegt. Allerdings gab es Schwierigkeiten mit der Klärung der Frage, welche Rolle die LULUCF hinsichtlich des Erreichens der Reduktionsziele des Annex I Länder spielen sollte und über die Ausgestaltung der Mechanismen, so dass zum Beispiel auf der Weltkonferenz 2000 in Den Haag die Möglichkeit Kohlenstoffkredite geltend zu machen, und zwar im eigenen Land und für zusätzliche Land und Waldaktivitäten als Teil der im Kyoto Protokoll festgelegten Reduktionseingeständnisse, ein großes Diskussionsthema war. 2001 auf der COP 7 wurde REDD aus den LULUCF zunächst wieder ausgeschlossen.

Im Jahr 2005 auf der COP 11 brachte die zwischenstaatliche Organisation *Coalition of Rainforest Nations* unter der Führung Papua Neu Guineas REDD zurück in das UNFCCC Klimaregime, indem sie mittels der Regierungen von Papua Neu Guinea und Costa Rica auf Artikel 2<sup>70</sup> des Kyoto-Protokoll verwiesen und die Vertragsparteien aufforderten, verstärkte Maßnahmen im Sinne von Artikel 2 zu ergreifen. Zunächst stand nur die Diskussion über eine Emissionsminderung durch eine

---

<sup>70</sup> Kyoto-Protokoll Artikel 2 besagt den: "Protection and enhancement of sinks and reservoirs of greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol, taking into account its commitments under relevant international environmental agreements; promotion of sustainable forest management practices, afforestation and reforestation".



Reduktion der Entwaldung im Raum, diese wurde aber schnell um den Zusatz der Vermeidung von Walddegradation erweitert. REDD nimmt damit Bezug zu verschiedenen in den internationalen Verhandlungen schon vorhandenen Ansätzen und Aktionen, um Emissionen durch Abholzung und Degradierung von Wald einzusparen (vgl. Angelsen 2008; S. 16). Zwei Jahre später, auf der Weltkonferenz in Bali, wurde REDD von der UNFCCC angenommen, aber nicht in die Marktmechanismen integriert.

Auf der COP 13 in Bali wurden jedoch die Prinzipien der REDD Idee anerkannt und fanden im Bali Action Plan Verankerung, indem die Beteiligten das REDD Prinzip als "one of the building blocks of a new climate agreement" (Cuypers/Dauwe et.al. 2011; S. 2) bestimmten. REDD soll also eine der Stützsäulen eines Post-Kyoto-Abkommen werden. Eine zusätzliche Erweiterung des Umfangs von REDD wurde formal 2008 vorgenommen, in dem Waldzerstörung und Degradation um Konservierungsmöglichkeiten, nachhaltiges Management und Erhöhung von Kohlenstoffdepots in Entwicklungsländern, kurz als REDD+<sup>71</sup> definiert wurde. Um Verhandlungen, die Integration von REDD+ in das Klimaregime betreffend zu fördern, wurden vor allem von der SBSTA und der *AWG - LCA - Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention* Verhandlungen geführt. Neben dem Ziel der Klimamitigation wurde REDD mit zusätzlichen Vorteilen, *Co-Benefits* ausgestattet welche im Verlauf der rechtsbasierten Integration von REDD noch um die möglichen Vorteile des Erhalts von Biodiversität und der Bekämpfung von Armut erweitert wurden .

2009, im *Kopenhagen Akkord* ist zwar die dringend notwendige Klärung der Finanzierung von REDD+ angesprochen aber genaue Handlungsanweisungen oder gar bindende Beschlüsse finden sich hier nicht. Aber die Rolle von REDD hinsichtlich der Mitigation des Klimawandels wurde betont und das Konzept offiziell um REDD+ erweitert (vgl. Lyster 2011; S. 118). Es wurden dem entsprechend keine weiteren bindenden Entscheidungen getroffen, REDD+ wurde nicht Teil des offiziellen Emissionshandels unter dem Kyoto-Protokoll.

2010 auf der COP 16 kam es beinahe zu einer Integration von REDD in ein Abkommen. Aber auf Grund von schwerwiegenden Vorbehalten und Misstrauen im gesamten Verhandlungsprozess, gab es keine finale Entscheidung, sondern die Parteien stimmten einem Rahmenwerk für REDD+ Aktivitäten zu. Dazu wurde folgendes festgelegt: Sowohl die Entwicklungs- als auch die Industrienationen tragen Verantwortung im REDD+ Programm. Unter denn REDD+ globalen Zielen wurde folgendes vereinbart. Hauptziel ist, Waldflächenverlust in Entwicklungsländern bis zum Jahr 2030 zu stoppen und im Jahr 2020 um 50% reduziert zu haben. Es handelt sich dabei aber kei-

---

<sup>71</sup> Reducing emissions from deforestation and reducing emissions from forest degradation and conservation of forest carbon stocks, sustainable management of forests and Enhancement of forest carbon stocks



neswegs um verbindliche Vereinbarungen sondern vielmehr um lose Formulierungen, die die Vertragsparteien dazu auffordern gemeinsam Waldverlust zu verlangsamen. Dabei wird allerdings betont, dass die nationalen Gegebenheiten beachtet werden müssen und alle Maßnahmen im Einklang mit diesen durchgeführt werden sollen (vgl. Cuypers/Dauwe et.al. 2011; S. 3).

Obwohl es zu keiner offiziellen Integration des Mechanismus kam, wurde REDD+ in das *Cancún Abkommen* zur längerfristigen Zusammenarbeit unter der AWG - LCA aufgenommen (wobei sich Bolivien enthielt<sup>72</sup>), in welchem sich die Parteien auf eine beidseitige Verantwortung von Entwicklungs- und Industrieländern einigten. Als REDD+ Ziele wurden zum einen der Stopp der globalen Waldzerstörung bis 2030 und die Reduktion eben diesen um 50% bis 2020 definiert (vgl. ebda 2011; S. 3). Dem Thema der Mitigation ist innerhalb des Cancún Abkommens das Kapitel 3 gewidmet. Unter Abschnitt C finden sich die Regelungen zu REDD+. Dabei werden die Entwicklungsländer ermutigt Mitigationsmaßnahmen im Sinne von REDD+:

by undertaking the following activities, as deemed appropriate by each Party and in accordance with their respective capabilities and national circumstances:(a)Reducing emissions from deforestation; (b)Reducing emissions from forest degradation; (c)Conservation of forest carbon stocks; (d)Sustainable management of forests; (e)Enhancement of forest carbon stocks<sup>73</sup>

zu ergreifen. Daneben werden Länder, welche REDD+ Aktivitäten durchführen, aufgefordert, einen nationalen Strategieplan zu entwerfen. außerdem wurde mit Paragraph 73 ein 3-Phasenplan zur Einführung von REDD+ entworfen. Die sensibelsten Gebiete, über welche man versuchte, eine Einigung bei den Cancun Verhandlungen zu erzielen, war die Implementationsebene. Hier einigten sich die Parteien einen nationalen Ansatz zu wählen, die Implementationsebene erfolgt also national. Schwierigkeiten gab es bei der Einigung zu der Methode, nach welcher der Emissionswert der vermiedenen Abholzung auf Grund von REDD+ Projekten gemessen werden soll. Diese konnten nicht gelöst werden und wurde an den SBSTA zur Bearbeitung weitergegeben. Ähnliches gilt auch für die Frage der Finanzierung, diese wurde an die AWG-LCA übertragen.

Hinsichtlich der Debatte um die künftige Rolle von REDD+ innerhalb des Klimaregimes gibt es ebenso Ansätze, den Mechanismus in die aktuell im Kyoto-Protokoll festgehalten Aufforstungs- und Wiederaufforstungsmaßnahmen<sup>74</sup> im Rahmen der CDM zu verankern, wobei die Klärung der

<sup>72</sup> Bolivien hat in Folge angekündigt sich an den internationalen Gerichtshof zu wenden, da die UNFCCC das Prinzip des Konsens mit der Verabschiedung trotz Enthaltung übergangen haben (vgl. Cuypers/Dauwe u.a. 2011; S. 4).

<sup>73</sup> Cancún Agreement. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2> (Zugriff: 03.01.2012)

<sup>74</sup> Dabei gibt es im Rahmen der CDM Mechanismen bereits Erfahrungen mit Waldprojekten. Erlaubt sind Projekte zur Aufforstung und Wiederbepflanzung. 2007 wurde im Bereich der 'voluntary carbon market' 330 Millionen US Dollar erreicht wobei Projekte im Zusammenhang mit Wald 18% ausmachten was weniger als 5% des vorrangigen CDM Marktes entspricht, 80% der Transaktionen wurden dabei von Käufern aus dem Privatsektor getätigt (vgl. Angelsen/Streck et.al. 2008; S. 33)

Finanzierung und ob REDD Zertifikate zum Handel freigegeben werden sollen, so dass die Annex I Länder im Sinne des Emissionshandels hier durch den Kauf von Zertifikaten ihre eigene Emissionsbilanz verbessern könnten, wichtig sind (vgl. Angelsen/Atmadja 2008; S. 3).

#### 5.2.1.2. *Die Fragmentierung des REDD-Regime*

Diskussionen um die Integration von REDD+ in die offiziellen Verhandlungen der UNFCCC endeten mit der Aufnahme des Mechanismus im Rahmen der COP 13 in die Bali Roadmap und wurde mit dem Cancún Abkommen der COP 16 bestätigt. Trotzdem ist die genaue Gestaltung der künftigen REDD-Mechanismen in einem Post-Kyoto Abkommen sowie deren endgültige Aufnahme nicht entschieden. Allerdings führen verschiedene Akteure\_innen bereits REDD/REDD+ Programme durch. Bis heute wurden mehr als 40 Entwicklungsländer dabei unterstützt, Referenzniveaus für ihre Waldfläche und Abholzung sowie Walddegradierungsniveaus zu ermitteln, Monitoring Systeme zu errichten und nationale REDD+ Strategien zu entwickeln. Auch entwickelte sich bereits ein freiwilliger Kohlenstoffmarkt, auf welchem erste REDD+ Zertifikate verkauft wurden<sup>75</sup>.

Prinzipiell gibt es zwei parallel verlaufende Entwicklungen. Einmal hat sich REDD+ innerhalb des Klimaregimes und der Vereinten Nationen als Hoffnungsträger für die Effektivität eines künftigen Regimes eingefunden, zum anderen hat sich ein freiwilliger Emissionsmarkt herausgebildet, welcher eine Vielzahl unterschiedlicher Akteur\_innen vereint. Dabei sind diese Akteur\_innen nicht zwingen dem Klimaregime zuzuordnen. Die Komplexität zeigt sich, denn "REDD+ is a governance process with multiple actors, interests and activities, involving several sources of formal and informal power and authority (...) which all influence each other and may or may not coincide in their interests and vision regarding how such strategy (...) should actually look like " (Corbera/Schröder 2011; S. 90). REDD ist also mehr eine breite Idee als ein konkretes Konzept. So gibt es innerhalb des Klimaregimes eine Vielzahl von Ansätzen und Handlungen, welche die Treibhausgasemissionen durch Waldzerstörung und Degradation reduzieren sollen (vgl. Angelsen/Wertz-Kanounnikof; 2008; S.11). Die wichtigsten REDD Programme werden in Folge kurz vorgestellt.

Das REDD Programm der Vereinten Nationen, *UN-REDD*, wurde 2008 eingeführt und konzentriert sich vor allem auf nationalstaatlich geleitete REDD Prozesse, welche alle Betroffenen einbeziehen. Ein weiteres Ziel ist es, Bewusstsein und Zustimmung für den REDD Mechanismus und seine mögliche Rolle in einem künftigen Post-Kyoto Abkommen zu schaffen. Bevor ein Land den REDD+Prozess mit der Unterstützung des UN-REDD Programms implementiert, bedarf es der Zustimmung des UN-REDD Sekretariat und des UN-REDD Programm Policy Board. Eine Bedin-

<sup>75</sup> vgl. Greennox Peru. URL: [http://www.greennox.com/en/madre-de-dios-news.asp#noti\\_094](http://www.greennox.com/en/madre-de-dios-news.asp#noti_094) (Stand: 24. 09.2011)

gung, welche formal für die Aufnahme in das UN-REDD Programm vorgesehen ist, ist die Garantie für die Beachtung und Einhaltung der Rechte indigener Gemeinschaften. Die Partner des UN-REDD Programms, die FAO, UNDP und die UNEP schlagen dabei vor, dass die Einführung der REDD+ Programme auf Grundlage der Menschenrechte erfolgt.

Eng mit dem UN-Programm arbeitet die Weltbank mit ihrem *FCPF - Forest Carbon Partnership Facility Programm* zusammen. Dabei haben UN-REDD und das FCPF ein gemeinsames Dokument herausgegeben, welches Richtlinien für REDD Aktivitäten behandelt. Das Ziel ist, vor allem in Ländern, in welchen beide Programme eingeführt werden sollen, diese harmonischer und einheitlicher zu gestalten. Ziel der Weltbank ist es REDD als Marktmechanismus einzuführen, "to jump-start a forest carbon market" (Gilbertson 2010; S. 28). Finanziert werden diese Vorbereitungsprogramme und Pilotprojekte aus einem großen Fonds, welchen die Weltbank mit ihrer eigens für den Emissionshandel eingerichteten Programm dem FCPF übernimmt. Das FCPF hat aktuell 36 REDD - Länder<sup>76</sup> aus dem Süden und 14 Finanzpartner im Norden, dabei stehen ihr 165 Millionen US Dollar zur Verfügung. Davon gehen 115 Millionen an den Bereitschaftsfonds mit dem Ziel, Länder auf die Einführung von REDD vorzubereiten. Insgesamt 50 Millionen stehen für den Kohlenstofffonds bereit (vgl. ebda; S. 28). Ziel des Bereitschaftsfonds ist es, Länder bei der Vorbereitung zum Emissionshandel zu unterstützen und finanzielle Mittel für nationalstaatliche Strategien beziehungsweise Reformen bereit zu stellen. Dazu gehören: die Einführung einer Messlinie ausgerichtet an den Emissionen, welche durch Abholzung entstanden sind, die Entwicklung einer nationalen REDD Strategie und das Design eines Überwachungssystems für diese Strategie.

Für die Startperiode zwischen 2010 - 2012 wurden auf Anfrage der Entwicklungsländer folgende nicht verbindliche Finanzierungszusagen zusammengetragen. So bezifferte unter anderem Deutschland seinen Anteil mit ca. 503 Millionen Dollar, Japan mit 500 Millionen Dollar, Norwegen und die USA mit einer Milliarde Dollar für REDD+ Programme<sup>77</sup>. Neben dem UN-REDD und dem FCPF gibt es im Rahmen der Weltbank die *Interim REDD+ Partnerschaft*, das *FIP - Waldinvestmentprogramm*, sowie ungefähr 180 private REDD und REDD+ Aktivitäten welche sich in unterschiedlichen Planungsphasen befinden.

### 5.2.2. Menschenrechtliche Einflussnahme auf REDD

Der REDD-Mechanismen weist nun Aktivitäten, die darauf zielen Waldzerstörung zu vermeiden, einen normativen und monetären Wert zu. Daraus können sowohl Vor- als auch Nachteile entstehen.

<sup>76</sup> vgl. URL: <http://forestcarbonpartnership.org/fcp/node/203> (Stand: )

<sup>77</sup> vgl. URL: <http://www.oslocfc2010.no/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=25093> (Stand:)

So ist der Erhalt der natürlichen Senken für ein erfolgreiches Handeln gegen die Klimaerwärmung unablässig, aber die Übernahme von Marktmechanismen für die Bedeutung von Waldflächen "could substantially alter (...) and offer commercial exploitation opportunities that may well lead to an intensification of the existing inequities experienced by the local communities dependent on forest for a livelihood" (Godden 2011; S. 35). Und da es um viel Geld in Bezug auf eine mögliche Integration des REDD Mechanismus geht- die Vereinten Nationen gehen von potentiell 30 Milliarden Dollar pro Jahr aus, welche die Entwicklungsländer erwirtschaften könnten - besteht die Gefahr: "With potential revenue of this scale to be half, peoples' land rights are quickly being overlooked by hungry investors eager to cash on fast forest money" (Gilbertson 2010; S.27 vgl. auch Pedersen 2011; S. 408).

Besonders betroffen sind indigene Völker und Waldbewohner. So sind es zu 85% indigene Gemeinschaften, welche die Waldflächen zum Beispiel in Lateinamerika nutzen. 2007 kam es zu der Deklaration der Rechte Indigener Völker durch die Vereinten Nationen. Innerhalb des internationalen Klimaregimes haben indigene Völker verstärkt im Zusammenhang mit REDD+ eine aktive Rolle eingenommen. 2007 auf der COP 13 in Bali präsentierten sie ihre Sichtweisen auf die Einführung des FCPF der Weltbank und forderten die Verantwortlichen auf, indigene Rechte vor den Verhandlungen zu möglichen Umsetzungen zu beachten.

Im Bali Aktionsplan wird in den Regelungen zur Aufnahme von REDD mit der Entscheidung 2, zwar darauf verwiesen, dass die Bedürfnisse indigener und lokaler Gemeinschaften beachtet werden sollen, Genauerer findet sich hier aber nicht.

*Recognizing* that reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries can promote co-benefits and may complement the aims and objectives of other relevant international conventions and agreements, *Recognizing also* that the needs of local and indigenous communities should be addressed when action is taken to reduce emissions from deforestation and forest degradation in developing countries<sup>78</sup>

Innerhalb des Klimaregimes wurden die zwei ständigen Nebenorgane SBSTA und SBI beauftragt, menschenrechtliche Aspekte in ihre Berichte mit einzubeziehen. Neben einer verstärkten Partizipation im Rahmen des UNFCCC Regimes kam es 2009 zu dem *Global Indigenous People's Summit on Climate Change* in Anchorage, Alaska. Resultat des Gipfeltreffens war die Erklärung von Anchorage, welche neben einer Analyse indigener Ansätze zum Klimawandel auch deren Positionierung im Klimaregime sowie die Besorgnis ausspricht:

We are deeply alarmed by the accelerating climate devastation brought about by unsustain-

---

<sup>78</sup> vgl. Bali Action Plan. URL: [http://unfccc.int/meetings/bali\\_dec\\_2007/meeting/6319.php](http://unfccc.int/meetings/bali_dec_2007/meeting/6319.php) (Stand: 03.01.2012 )

ble development. We are experiencing profound and disproportionate adverse impacts on our cultures, human and environmental health, human rights, well-being, traditional livelihoods, food systems and food sovereignty, local infrastructure, economic viability, and our very survival as Indigenous Peoples (Anchorage Erklärung 2009)

Dabei werden Menschenrechte explizit erwähnt. Auch die Schuldfrage wird angesprochen, so wird oder wurde die Klimazerstörung durch nichtnachhaltige Entwicklung verursacht, welche zum größten Teil in den Industrieländer stattgefunden hat. Außerdem wird die UNFCCC mit Artikel 4 aufgerufen, Strukturen für die Partizipation Indigener Völker zu schaffen, was unter anderem die Einbindung von traditionellem Wissen in die technischen Ausarbeitungen des UNFCCC bedeutet, die Einbindung des indigenen Völker Forums zum Klimawandel mit seinen regionalen Fokussen in eine beratenden Rolle, eine Schwerpunktsetzung innerhalb des UNFCCC Sekretariats auf indigene Völker und vor allem die Integration in Adaptions- und Mitigationsmechanismen, wobei besonders auf REDD verwiesen wird. In diesem Zusammenhang wurde im Rahmen des UN-REDD Programms der Einbezug und die Achtung der Rechte indigener Gemeinschaften betont (vgl. Limon 2009; S. 466) .

#### 5.2.2.1. *Safeguards und zur Relevanz einzelner Rechte im Mechanismus REDD/REDD+*

Die so genannten Safeguards sind Mechanismen, die Missbrauch und Rechtsverletzung von und durch REDD+ verhindern sollen (vgl. Cuypers/Dauwe et.al. 2011; S. 7). Es ist zu erwähnen, dass es sich bei den Safeguards um Empfehlungen handelt, welche Länder einführen sollen - aber nicht müssen. Dabei wurde im Falle einer REDD+ Einführung empfohlen, das REDD+ Aktivitäten sich in die nationalen Strategien zum Waldmanagement einpassen, die Rechte indigener Völker gewahrt werden und die REDD+ Projekte zum Erhalt der Naturwälder und der Biodiversität und nicht zum Waldumbau genutzt werden. 2010 im Rahmen eines Verhandlungstextes der AWG-LAC wurden dazu folgende *Safeguards* erarbeitet und mit dem Appendix I aufgenommen<sup>79</sup>

- Transparente und effektive nationale Waldwirtschaftsstrukturen unter Berücksichtigung von nationalen Gesetzgebung und Souveränität.
- Respekt für das Wissen und die Rechte indigener Völker und lokaler Gemeinschaften unter Berücksichtigung von nationaler Gesetzgebung und der UN Deklaration zu den Rechten Indigener Völker.

<sup>79</sup> Verhandlungstext zu den REDD+ Safeguards der AWG - LCA. FCCC/AWGLCA/2010/14.URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca12/eng/14.pdf> (Stand: 12.03.2012)

- Die vollständige und effektive Teilhabe aller Betroffenen, mit ausdrücklichem Verweis auf indigene Völker und lokaler Gemeinschaften, wobei auf den FPIC - Free Prior Informed Consent verwiesen wird.
- Alle Maßnahmen müssen sicherstellen, dass der natürliche Wald und die Biodiversität erhalten bleibt und REDD nicht für die Pflanzung von Monokulturplantagen verwendet wird.
- Statt dessen ist das Ziel, der Schutz und der Erhalt von natürlichem Wald und dem Ökosystem.

Besonders der Respekt vor traditionellem Wissen hinsichtlich der Nutzung und Behandlung von Wald stehen also im Fokus. Dabei nimmt REDD, wenn die erwähnten *Safeguards* versagen und die Umsetzung nicht rechtskonform geht, Einfluss auf die Erfüllung einer Reihe von sozialen Rechten. Dazu zählt zum Beispiel das Recht auf Subsistenzmittel, wenn zum Beispiel bei der Durchführung der Zugang zu Waldgebieten durch restriktivere Regelungen im Namen des Walderhalts illegalisiert oder verhindert wird. Auch von Bedeutung ist das Recht auf Nahrung im Hinblick auf REDD+, da Wald oft als Nutzfläche zum Anbau von Nahrung beziehungsweise Wald an sich Nahrung bereitstellt und dadurch der Zugang zu Nahrungsquellen gefährdet werden kann. Wie bei dem *Recht auf Subsistenzmittel* ist auch das Recht auf Nahrung von REDD+ Programmen betroffen, wird der Zugang zu Waldgebieten verhindert oder das Territorium verkleinert.

Betroffene Rechte in diesem Zusammenhang sind aber im besonderen *Rechte der Teilhabe*, sowohl am Entscheidungsprozess, als auch der Gewinnbeteiligung und der Achtung von traditionellem und lokalem Wissen. In Kapitel 3 wurde als eine der Einflussnahmen der Menschenrechte die Funktion als *Safeguards* innerhalb von Adaptions- und Mitigationspolitiken definiert. Dazu wurden im Besonderen politische und prozessuale Rechte sowie Land- und Territorialrechte, das Recht auf Information, das Recht auf Teilhabe und das Recht auf freie, vorherige, informierte Zustimmung, bestimmt. All diese Rechte stellen einen wichtigen Teil der Bewertung und der Ausgestaltung von REDD+ Programmen dar. So sind ungeklärte Territorialrechtsfragen eine der größten Problematiken des REDD Mechanismus (vgl. Lawlor/Huberman 2009; S. 271).

Ebenso wichtig ist das *Recht auf Information*. Bei REDD hat sich innerhalb von kurzer Zeit eine komplexe Struktur herausgebildet, welche sich vor allem auf eine bestimmte Gruppe konzentriert. Durch die Limitation auf Annex I Länder und hier den Einbezug öffentlicher und privater Akteure, ist Markt entstanden, der "complex, well-resourced and jargon-laden" ist und als Folge den Ausschluß derjenigen hat, welche direkt von den Konsequenzen betroffen sind "the result is de facto exclusion from discussions of carbon trading of very many whose future will be directly affected" (Humphreys 2008; S.14). Es befinden sich also große Teile der Betroffenen in der Situation eines

*information gap*, was schwerwiegende Folgen für die Möglichkeit sowohl von Teilhabe, als auch von der Einschätzung der Risiken hat. Aus menschenrechtlicher Sicht wird an dieser Stelle vor allem auf die möglichen Folgen für die Rechte indigener Völker eingegangen. Dabei stellt der wichtigste Punkt die Sicherung beziehungsweise Gefährdung der *Landrechte* da. Damit einher gehen Gefahren für die Erfüllung unter anderem des Rechts auf Selbstbestimmung, des Rechts auf Nahrung sowie weiterer spezifizierte Rechte innerhalb der Erklärung der Rechte Indigener Völker und der Konvention 169 im Rahmen der ILO. Kritisch sind die oft ungeklärten Besitzverhältnissen. So kann REDD+ Staaten dazu anregen, den Zugang zu Wald restriktiver zu gestalten und auf Grund der nicht geklärten Landrechte - zum Beispiel nicht anerkannte Territorien indigener Gemeinschaften, deren Ansprüche unterlaufen. außerdem kann der Zugang zu Nahrungsmitteln, Medizin und Heizmaterialien behindert werden (vgl. Lawlor/Huberman 2009; S. 271). Ungeklärte Besitzrechte führen dann dazu, dass Gewinne aus REDD+ Programmen nicht bei den eigentlichen Bewohnern und denjenigen, welche für den realen Walderhalt verantwortlich sind ankommen. Da für größere Flächen, welche als REDD+ Projekt deklariert werden, auch mehr Gewinn erwirtschaftet werden kann, besteht die Gefahr des so genannten *land grabbing*. Dabei können zum Beispiel Territorien zum Nachteil von indigenen Völkern ummarkiert werden. Da oft Gewohnheitsrechte nicht anerkannt werden oder sich nur auf kleinere Flächen beziehen, besteht durch REDD+ der Anreiz "Given the potential earning capacity of standing forests, REDD compensation payments to governments may create a disincentive for forest and conservation and other government authorities to resolve long-standing land disputes in forest areas" (Griffiths 2008; S. 21).

Neben den direkten Menschenrechtsverletzungen, welche durch REDD-Mechanismen verursacht werden können, wird anhand der sich deutlich abzeichnenden Richtung, der Inwertsetzung von Wäldern als Kohlenstoffspeicher, Aspekten wie Biodiversität und dem sozialen und kulturellen Wert, welcher Wald für bestimmte Gruppen haben kann, völlig übersehen. Dabei stellt sich die Frage nach intergenerationeller Gerechtigkeit. REDD, integriert in einen Emissionsmarkt, stellt in diesem Sinne: "a morally unjust mechanism that enables some states to continue polluting by purchasing carbon sequestration in other countries, in effect colonizing ecological space of other people" (Humphreys 2011; S. 147). Auch können die Bewohner nicht von Zahlungen profitieren, sind die Besitzansprüche nicht genau geklärt. Dabei handelt es sich bei der Territorialfrage um eine komplexe denn oftmals sprechen Regierungen zwar Landrechte zu, behalten sich aber die Nutzungsrechte für die natürliche Ressourcen vor (vgl. Lawlor/Huberman 2009; S. 272). Auch die Ausgestaltung der Verträge ausschlaggebend, oft versuchen Investoren Landrechte weit unter Wert zu kaufen oder mit vertraglichen Bindungen unfaire Bestimmungen durchzusetzen. Daneben kann es zu einer Versorgungsknappheit, was zum Beispiel Nahrung und Medizin angeht kommen, da durch die im Rah-



men der REDD Bestimmungen das Gebiet nicht mehr dementsprechend genutzt werden kann. Das bedeutet den Verlust der Möglichkeit der Selbstversorgung. Damit kommt es zu Landnutzungskonflikten und sogar bis hin zu Umsiedlung von Waldbewohnern.

### 5.2.3. Die Gefahr der Ineffektivität von REDD

Darüber hinaus stellen sich auch kritische Fragen hinsichtlich der Effektivität von REDD und der Möglichkeit, die REDD Idee wirkungsvoll in die Realität zu transportieren. Dabei ist nicht nur seine Position innerhalb des UNFCCC Klimaregimes ungeklärt, die Finanzierung und die technische Umsetzung unklar, sowie praktische Aspekte wie der Implementation von *MRV - Monitoring Reporting Verification* Mechanismen unsicher, sondern "REDD must articulate itself between international law and global governance structures, and domestic legal systems and sustainable land-use arrangements" (Godden 2011; S. 36).

In Folge fasse ich die wichtigsten Kritikpunkte zusammen:

Ein Kritikpunkt betrifft die Marktlogik welche hinter dem Mechanismus REDD im Falle einer Aufnahme in den Emissionshandel steht. So wird REDD und REDD+ als eine neue Form des Kolonialismus gesehen da zum einen die Einführung dieser Mechanismen automatisch mehr Macht und Kontrolle über indigene Gemeinschaften durch die staatlichen Walddepartements gegeben wird. Aber nicht nur diese sondern eine ganze Reihe von privaten Akteuren\_innen können zum Beispiel durch den Kauf von Landnutzungsrechten Zugriff auf Territorien bekommen. Darüber hinaus, besteht innerhalb vieler indigener Gemeinschaften keine Einigkeit, was die Zustimmung zu REDD+ betrifft, so kann als mögliche Folge Spannung innerhalb der Gemeinschaften oder zwischen Gemeinschaften entstehen (ebda; S. 16).

Problematisch ist ebenfalls die Logik, welcher REDD folgt. Abgesehen davon, dass die Bestimmung der Flächen, die ohne REDD abgeholzt worden wären, erhebliche technische Schwierigkeiten hervorbringt kann diese Logik zunächst zu erhöhten Abholzungsraten führen, um für spätere, höhere Einschränkungen entlohnt zu werden. Der REDD-Mechanismus kann also zunächst Anreiz für eine verstärkten Abholzung sein, um später eine höhere Rate reduzierter Abholzung proklamieren zu können (vgl. Carrere 2010; S. 51, Goldtooth 2010; S.18). Daneben wird der Anreiz einer Verbesserung des Waldschutzes genommen. Bei Aufnahme in ein Kyoto Nachfolgeabkommen kann eine hohe Verfügbarkeit von REDD Zertifikaten deren Preis senken und so Industrieländern erlauben, zu billigen Preisen ihre Emissionswerte zu erreichen, anstelle Investitionen in alternative Lösungen zu stecken (vgl. Humphreys 2011; S.147). Es wird der moralische Aspekt von REDD kriti-



siert, da in seiner Logik diejenigen, welche die Waldzerstörung verursachen, entlohnt werden, diejenigen welche hingegen durch nachhaltiges Management Waldflächen erhalten haben keine Entlohnung erfahren (vgl. Griffiths 2008; S. 19). Dies ist als höchst ungerecht zu betrachten. Daneben bestehen große Bedenken, die aktuelle Definition von Wald innerhalb des UNFCCC Systems betreffend. So wird zum einen nicht zwischen verschiedenen Waldarten unterschieden. Damit werden zum Beispiel Aspekte wie Biodiversität nicht erfasst. Die UNFCCC verwendet die 2001 verabschiedete Definition der FAO, welche Wald folgendermassen definiert:

includes natural forests and forest plantations. It is used to refer to land with a tree canopy cover of more than 10 percent and area of more than 0.5 ha. Forests are determined both by the presence of trees and the absence of other predominant land uses. The trees should be able to reach a minimum height of 5 m. Young stands that have not yet but are expected to reach a crown density of 10 percent and tree height of 5 m are included under forest, as are temporarily unstocked areas<sup>80</sup>

Damit sind Waldplantagen ebenfalls in die offizielle Definition eingeschlossen. Im Zuge von REDD+ kann das zu der Umwandlung von Naturwald in Monokulturen wie zum Beispiel Ölpalmen führen, oder aber zur Aufforstung in Form von Monokulturen (vgl. Hüttner 2012; S. 6).

Daneben stellen sich technische Fragen wie zum Beispiel, wie kann verhindert werden, dass durch die Einführung eines REDD+ Projekts in einem Gebiet nicht gleichzeitig in einem anderen Gebiet signifikant mehr Wald zerstört wird und das auch in grenzübergreifender Hinsicht. Wie kann so garantiert werden, dass nach Ablauf des Projekts, die Waldflächen nicht trotzdem abgeholzt werden. Der Umstand, dass Gebiete ohne REDD+ auch tatsächlich abgeholzt worden wären, ist für die Umsetzung von REDD+ eines der größten Probleme, es besteht die Gefahr, dass mit den damit verbundenen Schwierigkeiten die Logik verloren geht. Wenn REDD+ Kredite in einen Emissionsmarkt eingebunden werden, aber nicht equivalent zur tatsächlichen verhinderten Abholzung sind, kommt es im Sinne des Klimaschutz zu einer massiven Aushöhlung (vgl. Lawlor/Huberman 2009; S. 274).

### **5.3. Ausblick zur künftigen Gestaltung des Klimaregimes unter dem Blickwinkel der Menschenrechte**

Bei dem Gedanken an die künftige Gestaltung des Klimaregimes wird klar, dass moralische Aspekte, vor allem der der Gerechtigkeit, eine wichtige, wenn nicht die entscheidende Rolle spielen. Es bleibt nicht zu erwarten das Entwicklungsländer, sollten sie in einem künftigen Abkommen verbind-

---

<sup>80</sup> Verwendete Definition von Wald innerhalb der UNFCCC. URL: <http://www.fao.org/docrep/004/y1997e/y1997e1m.htm#bm58m> (Stand: 03.02.2012)

lich einbezogen werden, dem jetzigen Kooperationsprinzip des *grandfathering*, zustimmen würden. Die Berechnung der Emissionsziele auf Grund historischer Werte würde im globalen Vergleich höchst ungleich ausfallen und schon bestehende Entwicklungsunterschiede zementieren (vgl. Brouns 2004; S. 14). Deshalb sollen hier kurz Ansätze der Klimagerechtigkeit vorgestellt werden, welche im Sinne des Gleichheitsprinzips der Menschenrechte folgend Lösungsansätze zu einer künftigen Gestaltung anbieten.

Klar ist, soll eine Stabilisierung der Temperaturen durch Emissionsminderung erreicht werden, müssen die Entwicklungs- und Schwellenländer in ein Post-Kyoto Abkommen miteinbezogen werden. Dabei kommt es zu einem Konflikt zwischen Klimaschutz und Armutsbekämpfung den bekannte und verwendete Entwicklungsmodelle orientieren sich vor allem an wirtschaftlicher Entwicklung und der Nutzung von fossilen Energieträgern. Es ist aber nicht mehr genug Platz- soll die Senkenkapazität der Erde nicht überlastet werden. So würde die industrielle Entwicklung der Entwicklungsländer, fände sie im gleichen Maße wie in den Industrienationen statt, die Kapazität der Mitigation von Klimawandel übersteigen.

Daraus ergibt sich ein Dilemma welches Einigungen und die Einführung effektiver Emissionssenkungen schwierig gestaltet, da Entwicklungsländer häufig Klimaschutz als Bedrohung des Rechts aus Entwicklung sehen. So findet dieses Dilemma und die Anerkennung des Rechts auf Entwicklung vor allem im Hinblick auf die Gestaltung eines Post- Kyoto Regimes unter der Beteiligung von Entwicklungsländern eine große Beachtung.

Eine Idee eine Lösung für das Klimaproblem gerecht zu gestalten ist der so genannte "*Responsibility and Capacity*" Ansatz. Im Rahmen der Heinrich Böll Stiftung wurde eine Methode entwickelt bei welcher Indikatoren für Verantwortungspflichten und Gestaltungsfähigkeiten unterschieden werden. Verantwortung und Gestaltung beziehen sich auf den Teil der Emissionen und die Anteile des Einkommens welche nicht zur Existenzsicherung notwendig sind. Betroffen von den Pflichten und Fähigkeiten sind diejenigen welche mindestens der globalen Mittelklasse zuzuordnen sind. Die Idee ist es eine Art Luxussteuer für die relevante Konsumentenklasse zu konzipieren und der Emissionswert wird ab dem Zeitpunkt seit dem die Schädlichkeit der CO<sub>2</sub> - Emissionen für das globale Klima, also ab 1990, festgelegt. Dabei stellt sich die Frage, welchen Wert wird für die Definition der Unterscheidung zwischen Luxus- und Basisversorgung angesetzt? wird zum zum Beispiel von einem Schwellenwert von 9.000 US Dollar pro Jahr als Jahreseinkommen zur Sicherung des Grundeinkommens ausgegangen, so steht dies im Unterschied zu einer Einkommensschwelle von zum Beispiel 7.000 US-Dollar pro Kopf (was grob dem Sozialhilfeniveau in Europa entspricht). Bei dem niedrigeren Wert würden neben den rund 900 Millionen Vielverbrauchern im Norden, mehr als 800 Millionen in den Entwicklungsländern hinzukommen. Eine weitere Frage ist wie wird man erheblichen Unterschieden

zwischen arm- und reich auch innerhalb der Ländern gerecht und wie aussagekräftig ist der Indikator "Einkommen" zur Sicherung der Existenzgrundlage, andere Faktoren wie zum Beispiel der Zugang zu Wasser, Bildung, Gesundheitsversorgung spielen ebenfalls erhebliche Rolle ( vgl. ebda; S: 11).

Ein weiterer Ansatz, dem oben genannten ähnlicher, ist die Idee der Einführung von einem *Emissionsrecht* welches dann jedem Erdenbürger zusteht. Dabei wird dem Umstand der relativen Armut zwischen Einzelnen Rechnung getragen, so ist die Idee zwischen den Emissionen welche jeder benötigt um zu überleben, den *survival emissions* und denen die darüber hinausgehen, *luxury emissions*, zu unterscheiden. Dieser Ansatz gilt als potentiell gerechter wenn es darum geht, Verursachung zu erfassen. Pro-Kopf Emissionsausstoss spiegelt immer einen ressourcenintensiven Lebensstil wider. So würde in dem Fall der Unterscheidung in überlebensnotwendige Emissionen im Unterschied zu Luxusemissionen zeigen, dass die USA immer noch eine 19mal höheren Emissionsausstoss pro Kopf als zum Beispiel Indien vorweist (vgl. Vanderheiden 2008; S. 68). außerdem würde so jedem Menschen das gleiche Recht auf die gleiche Emissionsmenge zugestanden werden. Entwickelt wurde dieser Ansatz massgeblich von dem indischen Philosophen Henry Shue welcher bereits 1991 eine Idee ausarbeitete welche massgeblich zwischen den Emissionen unterschied welche auf Grund von zum Überleben notwendigen Aktivitäten ausgestossen wird und solchen die dazu dienen einen als luxuriös charakterisierten Lebensstil zu "finanzieren". So argumentiert Harris und zwar wenn "it might be fair to have the few 'suffer' fewer luxuries to save the planet on which all people depend for health and survival" (Harris 2010; S. 40). Shue zieht hier den Vergleich, dass Gerechtigkeit nicht erlaubt, dass arme Nationen quasi ihr letztes Hemd hergeben müssen nur damit Reichere ihre Diamanten behalten können. Auf Basis dessen kann, im Sinne der Menschenrechte jedem Menschen ein Recht auf die notwendigen Emissionen im zugesprochen werden, für die darüber hinausgehenden Luxusemissionen allerdings gilt das nicht. Bis heute gibt es nur wenige Versuche diese Idee aufzugreifen und weiter zu erforschen, eine Bezugnahme zu der Erfüllung von so genannten BasisRechten<sup>81</sup> wie das "Recht auf Nahrung", "das Recht Trinkwasser" erscheint hier sinnvoll ( vgl. Humphreys 2008; S. 7).

Eine weitere Idee, welche vor allem in einem möglichen Nachfolgeabkommen des Kyoto-Protokolls diskutiert wird und sich an erstgenanntes anschließt, ist der so genannte *Kontraktion und Konvergenz Ansatz*. Dieser bezieht vor allem das Recht auf Entwicklung mit ein (vgl. Vanderheiden 2008; S. 70). 1996 bereits vom GCI - Dem Institut für Gemeinschaftsgüter auf der zweiten Weltklimakonferenz vorgestellt, ist zentral für diesen Ansatz, dass jedem einzelnen Menschen das

---

<sup>81</sup> In der Debatte um die Durchsetzung von Menschenrechten gibt es die Idee vor allem das Gewicht auf die so genannten BasisRechte zu legen und vorrangig deren Befriedigung sicher zu stellen (vgl. Harris 2010; S. 45)

Recht zugesprochen wird, einen gewissen Anteil an der Atmosphäre zu verbrauchen:

"First, each person on the planet is granted an equal right to emit carbon virtue of their equal right to use the benefits provided by a shared atmosphere (...) Second, a global ceiling for greenhouse emissions is set based on a calculation of the amount the global environment can withstand without dangerous climate change taking place" (Page 2006; S, 177).

Der Kontraktion und Konvergenz Ansatz ist so etwas wie ein langfristiger Mitigationsansatz welcher schlussendlich zu einer Abnahme der globalen Emissionen führen- und gleichzeitig die Emissionen pro Kopf weltweit angleichen würde. Grundlegend ist die Idee, dass Entwicklungsländer dann in das Regime miteinbezogen werden müssen, wenn sie die gleichen Werte wie Industrienationen erreicht haben. Eine Voraussetzung für diesen Ansatz sind massive Reduktionen in den Industrieländern bei zunächst gleichzeitigen hohen Zuwächsen in Entwicklungsländern. Auch muss, um die gesamte Emissionsmenge zu reduzieren, ein Wandel des Lebensstils erfolgen. Die Verankerung eines Emissionshöchstwertes muss innerhalb der Industrienationen verankert werden. Nach einer Weile wäre eine relative Angleichung zwischen Nord und Süd - allerdings unter der Bedingung von hohen Kosten auf Seiten der Industrieländer - relativ schnell geschafft (vgl. Biermann 1998; S. 232). Dazu wäre zunächst ein Anstieg von Emissionen in gewissen Regionen denkbar um zu einem späteren Zeitpunkt zu einer Angleichung der Emissionswerte und zu einer gesamtheitlichen Senkung zu führen. Dieser Ansatz, so die Annahmen könnte einen wirklichen Beitrag zur Reduktion von Emissionen leisten, da er sich auf wissenschaftliche Fakten bezieht und die Möglichkeiten machtpolitischer Einflussnahme im Klimaregie begrenzen. Es handelt sich hierbei um eine rechtsbasierte Idee. Kontraktion verweist zunächst darauf, dass es um eine vertragliche Regelung bezüglich der Verringerung bei späterer Annäherung an ein gleiches Emissionslevel pro Kopf. Dabei findet auch hier die Idee eines Emissionshandels Eingang, allerdings in globalem Ausmass. "The consequence is that Contraction and Convergence offers a unique mixture of equity and flexibility which does not seek a literal convergence in greenhouse emissions, but rather a convergence in the rights of all countries to make use of the atmospheric commons" (Page 2006; S.177).

Ein weiterer rechtlicher Ansatz ist die Idee eines *greenhouse development rights*. Dabei rückt ebenfalls das Recht auf Entwicklung in den Fokus. So ist dieser Idee eigen, dass sie sich auf die Gefährdung von Menschenrechten, konkreter das "Recht auf Nahrung", das "Recht auf Wasser", das "Recht auf Gesundheit" und das "Recht auf Unterkunft", konzentriert. So, ähnlich wie bei der Unterscheidung in Luxus- und Überlebensmissionen, wird hier der Entwicklungsaspekt mit einbezogen. Es sollen die Emissionsrechte auf eine Art und Weise verteilt werden, dass ärmere Menschen immer noch ihr Recht auf Entwicklung erfüllt bekommen, der gesamte Emissionsausstoss aber gesenkt wird: "It would thus grant extra emission rights to the most disadvantaged so that they can

realize the right to develop" (Carney 2011; S. 98).

## **6. Kritische Illustration des REDD+ Implementierungsprozesses in Peru**

Im vorhergegangenen Kapitel wurde dargestellt, wie REDD und Menschenrechte zusammenhängen und das vor allem die Rechte indigener Völker und lokaler Gemeinschaften betroffen sind. Auch wurde REDD als rechtsbasierter Mechanismus diskutiert, der vor allem innerhalb des Klimaregimes dementsprechend behandelt wurde. *Safeguards*, welche mit der Einführung von REDD verbunden werden müssen, wurden mit den Cancún Agreements in die Positionierung eines zukünftigen Abkommens eingeschlossen. Dabei stellt sich aber auch die Frage, inwieweit hier Realität und Theorie auseinanderliegen. Immerhin handelt es sich bei den Cancun Agreements und bei dem Bali Aktionsplan nicht um völkerrechtlich bindende Verträge, sondern vielmehr um Empfehlungen. Auch ist zu vermerken, dass REDD Projekte bereits vor deren Verabschiedung ein- beziehungsweise zum Teil schon durchgeführt wurden.

In Folge soll dies anhand des Beispiels Peru erläutert und in Kontext gesetzt werden. Erkenntnisinteresse und forschungsleitend ist dabei, welche Rolle Menschenrechte zu einer gerechteren Umsetzung von Mitigationsmechanismen einnehmen können. Anhand des Implementationsprozesses und der Kritik durch direkt Betroffene wird illustriert, wie der theoretisch verankerte Zusammenhang sich in der Realität gestaltet. Zunächst wird der Implementationsprozess in Peru dargestellt und in Anschluss daran nach ausgewählten Aspekten untersucht.

Da die Gestaltung des REDD+ Implementationsprozesses in Peru ein komplexer und zum Teil schwer nachvollziehbarer Prozess ist, werden in Folge in einem Überblick sowohl die offizielle Implementation als auch die beteiligten Akteur\_innen kurz dargestellt, um einen Einblick in die Interdependenz der verschiedenen Programme als auch Akteur\_innen zu geben und im Anschluss die menschenrechtliche Rolle aus Sicht der Betroffenen und im Sinne einer kritischen Betrachtung durchführen zu können.

### **6.1. Peru - Einleitende Bemerkung zum Umweltschutz**

Auch für Peru zeigen sich reale Bedrohungsszenarien durch den Klimawandel. Nach Berichten von Tomás Alarcón beim Sozialen Forum des UN- Menschenrechtsrates 2008 ist die biologische Vielfalt Perus besonders bedroht. Dies ergibt sich aus der staatlichen Politik und klimatischen Zusammenhängen. So gibt es einen großräumlichen Zusammenhang zwischen Pazifik, wüstenähnlicher

Küste, an der sich großförmig Wolken bilden und steilen Andenhängen mit Steigungsregen. In den Gipfelregionen wiederum entspringen zahlreiche Quellen, welche das Amazonasgebiet speisen. Sollten zum Beispiel durch Pläne der Regierung die Küste Perus großflächig zur landwirtschaftlichen Nutzung umgewandelt werden und durch klimatische Veränderungen der Golfstrom vor der Küste ebenfalls Veränderungen unterliegen, hätte dies dramatische Folgen für das Bestehen des Amazonasgebietes. Klimaschutz ist somit ein dringendes Thema für die Politik in Peru, aber es zeigt sich deutlich, der in den vorherigen Kapiteln angesprochene Konflikt, zwischen Entwicklung und Klimaschutz und den Rechten indigener Völker beziehungsweise besonders Betroffener (vgl. Rathgeber 2010; 227).

Allgemein gliedert sich REDD+ in die öffentliche Positionierung der peruanischen Regierung ein. Peru hat das Kyoto-Protokoll ratifiziert und verschiedene andere internationale Verträge, wie die CBD - Convention on Biological Diversity und die CITES-Convention on International Trade in Endangered Species. Im Zuge des Kyoto-Protokolls wurden in Peru insgesamt 160 Projekte im Rahmen des CDM Mechanismus durchgeführt, wobei die meisten mit 83 Projekten im Energiesektor zu finden sind. 23 Projekte sind dem Walderhalt zuzuordnen. Im Zuge der Klimaverhandlungen und der Diskussion um eine Einbeziehung der Entwicklungsländer verkündete Peru auf der COP 14 in Poznan die Einführung eines nationalen Programmes zum Waldschutz mit dem Ziel, 54 Millionen Hektar Wald unter einer 0-Abholzungsrate zu bewahren. Erreicht werden soll das bis zum Jahr 2020. Im Rahmen des Kyoto-Protokolls hat Peru bereits durch CDM Projekte, welche ab dem Jahr 2002 initiiert und mit 2003 innerhalb einer nationalen Strategie verankert wurden, Erfahrungen im Bereich der Klimamitigation (vgl. Capella et.al. 2010; S. 43).

Die verantwortliche Behörde für Umweltbelange, war bis zum Jahr 2008 die CONAM - Consejo Nacional del Ambiente, wobei jedes der 25 regionalen Departments ein eigenes Umweltbüro hatte, welche unabhängig voneinander arbeiteten. Zentralisiert wurde dies im Jahr 2008 mit der Gründung des MINAM - Ministerio del Medio Ambiente<sup>82</sup> und der Vereidigung des ersten Umweltministers. Verantwortlich für CDM Projekte sind seit 2008 das MINAM und der FONAM<sup>83</sup>.

Gemäß der peruanischen Verfassung ist der Staat der Besitzer aller erneuerbaren und nicht erneuerbaren natürlichen Ressourcen. Diese Ressourcen sind die *eminent domain*, welche der Staat als nationales Vermögen verwaltet. Dabei besitzt er die Ressourcen nicht, kann aber über sie verfügen. Dies geschieht zum Beispiel durch die Vergabe von Konzessionen, für welche seit 2009 ebenfalls das MINAM verantwortlich ist. Die Vergabe von Nutzungsrechten von Wald kann dabei Un-

---

<sup>82</sup> Ministerio del Medio Ambiente. URL: <http://www.minam.gob.pe/> (Stand: 27.11.2011)

<sup>83</sup> Fondo Nacional del Ambiente, ist eine nichtstaatliche Institution, welche nationale Interessen vertreten soll und sowohl öffentliche als auch private Investitionen in Umweltprojekte arrangieren soll. URL : <http://www.fonamperu.org/general/mdl/documentos/GraficoGoodBusiness.pdf> (Stand: 05.02.2012)

terschiedliches bedeuten. Zum Beispiel werden an indigene Gemeinschaften sowohl Besitzrechte als auch Nutzungskonzessionen vergeben (vgl. Capella et.al. 2010; S. 32f.). Besonders häufig aber werden Konzessionen an private Konzerne oder staatliche Konzerne vergeben, welche die natürlichen Ressourcen ausbeuten.

Eine Reihe von Entwicklungen hat in den vergangenen Jahren Einfluss auf die Ausbeute der natürlichen Ressourcen im Amazonasgebiet genommen. Zum einen sind weltweit die Preise für natürliche Rohstoffe, wie zum Beispiel Gold gestiegen was wiederum zu verstärkten Aktivitäten des Abbaus der natürlichen Rohstoffe, zum Beispiel durch Minen, führte. Damit kam es zu einer Zunahme der Konzessionsvergabe für das Amazonasgebiet. Zum anderen ist Peru Teil des IIRSA Projekts, welches die Erschließung bis jetzt noch unzugänglicher Gebiete des Amazonas zu Folge hat. Im Falle Perus ist hier besonders der *Southern Inter-Oceanic Highway* zu erwähnen der Peru mit Brasilien verbinden wird und eine Reihe von Folgen hat. So zum Beispiel die Besiedelung und damit Abholzung von Straßennahen Gebieten (vgl. ebda S. 51). Umweltschutz steht in Peru somit im Gegensatz zur staatlichen Politik der Ausbeute natürlicher Ressourcen sowie der Entwicklung der betroffenen Gebiete.

#### 6.1.1. Staatlicher Waldschutz und indigene Völker in Peru

In Peru machen 62% des nationalen Territoriums Waldfläche aus. Von der Gesamtfläche befinden sich 76,004,860 Hektar im Amazonasgebiet, was 59,1% des nationalen Territoriums entspricht. Im Vergleich machen Anden und Küstengebiet nur 3,03% der nationalen Waldfläche aus. Peru ist damit nach Brasilien das Land mit der größten Amazonasfläche. Die Abholzungsrate in Peru betreffend gibt es Schwierigkeiten mit den verfügbaren Daten, da es zum Beispiel kaum einheitliche Messvariablen und Definitionen gibt. Im Jahr 2000 entsprach die bereits entwaldete Fläche in Peru 7.172.553,98 Hektar, was circa 5,58 % des peruanischen Nationalstaats ausmacht. Die Entwaldung in Peru ist dabei gegenläufig zum weltweiten Trend angestiegen und zwar von 94.000 Hektar auf 122.000 Hektar jährlich (vgl. Che Pin/ García 2011; S. 17f.).

Gründe für die Entwaldung in Peru sind allem voran intensive Landwirtschaft und die Viehzucht, welche staatlich gefördert wird. Vor allem Monokulturen wie Palmöl- und Sojaplantagen führen zu erheblichen Kahlschlag, da große Anbauflächen benötigt werden. In der Tarapoto Erklärung aus dem Jahr 2008 zur Einführung von REDD wird dies festgehalten, so muss beachtet werden, dass "The current priorities regarding national development and the incoherent legislation trigger the underlying causes of deforestation, especially in the Amazon area"<sup>84</sup>

<sup>84</sup> vgl. Tarapoto Erklärung Peru. URL: [http://www.katoombagroup.org/documents/newsletters/TA\\_vol2\\_no3/Tarapoto](http://www.katoombagroup.org/documents/newsletters/TA_vol2_no3/Tarapoto)

Indirekte Gründe für den Waldverlust sind die Migration aus den armen Gebieten der Anden, welche zu einer Zunahme der Bevölkerung und dadurch zu einer Erweiterung der urbanen Gebiete im Amazonasgebiet führt. So hat die Bevölkerung in der Amazonasregion Perus innerhalb des Zeitraums von 1981 bis 2007 von 1,772 Millionen auf 4,115 Millionen Einwohner zugenommen (vgl. ebda; S. 20). Aber auch illegale Holzfällungen und Handel, insbesondere in der Amazonasregion tragen zu der Entwaldung bei. Es wird davon ausgegangen, dass ungefähr 90% des aus dem peruanischen Tropenwald stammenden Holzes illegal gefällt oder gehandelt wird. Dabei muss der Term illegal vorsichtig genutzt werden, es handelt sich mehr um informale Tätigkeiten, welche unter anderem auch der schwachen Regulierung und fehlender wirksamer staatlicher Gesetzgebung geschuldet ist. Es hat sich ein de facto institutionelles Netzwerk herausgebildet, welches Akteur\_innen sowohl im formalen als auch informalen Bereich beherbergt (vgl. Sears/ Pinedo-Vasquez 2011; S. 610).

Wald und Waldschutz stellen somit einen wichtigen Punkt der Umweltpolitik Perus dar, stehen aber im massiven Widerspruch zu der staatlichen Politik der wirtschaftlichen Entwicklung. Dabei ist im Zusammenhang mit REDD vor allem das Verhältnis und der Schutz indigener Völker und lokaler Gemeinschaften bedeutsam. Peru hat zwar sowohl die ILO 169, als auch die UN Erklärung zu den Rechten indigener Völker ratifiziert, aber erst in den letzten Jahren wurde der Umsetzung auf Grund von vermehrten Protestbewegungen im Rahmen von Land- und Waldregulierungen, mehr Beachtung geschenkt. Das Verhältnis zwischen Staaten und indigenen Völkern hat sich in der Vergangenheit als gespannt gezeigt<sup>85</sup>. Insgesamt sind 1.497 indigene Gemeinschaften von der peruanischen Regierung offiziell anerkannt, 237 warten auf die offizielle Anerkennung ihrer Territorien (vgl. Capella et.al. 2010; S. 33)

Der Term indigene Gemeinschaft bezieht sich dabei auf :

organizations which originated from tribal groups in the lowland and highland forest, and are constituted by group of families linked by major elements such as language or dialect, cultural and social characteristics, tenure and common, permanent use of the same territory or in dispersed settlements (Artikel 8; Dekret Nr. 22175)

Sieht man sich die Besitzverteilung von Waldgebieten an, so sind circa 18,68% der Waldfläche in Privatbesitz, 81,32% in öffentlichem Besitz, ungefähr 15 Millionen Hektar sind offiziell in irgendeiner Form als Besitz indigener Gemeinschaften anerkannt, 20 Millionen Hektar proklamierter indi-

---

[Declaration\\_PERU.pdf](#) (Stand: 23.03.2012)

<sup>85</sup> Dabei handelt es sich um eine Vielzahl an Faktoren die eine Rolle spielen. Der Komplexität des Themas kann hier nicht genüge getan werden und es werden ausschließlich die wichtigsten Entwicklungen hinsichtlich der für die Arbeit relevanten Themas, der Forstwirtschaft, kurz angesprochen.



gener Territorialfläche sind offiziell nicht anerkannt (vgl. Llanos/ Feather 2011; S. 10 ). Außerdem stehen in Peru etwa 15% der Staatsfläche unter Naturschutz. Nicht nur garantiert die offizielle Anerkennung eines Gebiets als Naturschutzzone nicht unbedingt, dass dieses auch geachtet wird (vgl. Capella et.al. 2010; S. 45), oft ist diese Deklaration mit Zugangsbeschränkungen und Verboten der traditionellen Nutzung des Regenwaldes für indigene Völker verbunden und dient der ungehinder- ten Ausbeute der Naturressourcen, welche sich die peruanische Regierung zum Ziel gesetzt hat (vgl. Rathgeber 2010; S. 227).

Das aus dem Jahr 2000 stammende Gesetz zur Forstwirtschaft hatte zum Ziel, Abholzung zu kontrollieren und zu reduzieren und gleichzeitig nachhaltige Forstwirtschaft zu fördern. Allerdings wurden mit dem Konzept der nachhaltigen Forstwirtschaft sowohl der Walderhalt als auch die Aus- beutung der Wälder angesprochen. Dieser Widerspruch "lends it an ambiguity that leads to, we would suggest, less accountability in the sector" (Sears/Pinedo-Vasquez 2011; S. 612). 2008 wurden eine Reihe von Dekreten erlassen, die dem Investitionsschutz Vorrang vor den Landrechten indige- ner Völker einräumen, wobei hier insbesondere das Amazonasgebiet betroffen ist, da es aus histori- schen Gründen kaum Landtitel gibt. Die Erarbeitung der Dekrete fand ohne Konsultation der loka- len indigenen Bevölkerung statt (vgl. Rathgeber 2010; S. 227).

Zusammenfassend hätten die Ergänzungen zu einer verstärkten Privatisierung der Wälder bei gleichzeitiger Illegalisierung informaler forstwirtschaftlicher Tätigkeiten, geführt. Zu den um- strittenen Punkten gehörten zum Beispiel der Versuch, eine Änderung der notwendigen Stimmen für den Verkauf von Land. So sollte mit dem Dekret 1015, die Anzahl der notwendigen Stimmen auf 50% innerhalb der Gemeindeversammlung (communal assembly) gesenkt werden. Oder aber auch das Dekret 1090, welches indigenes Gewohnheitsrecht nicht anerkannte und zum Beispiel Biotreib- stoff Unternehmen die Umwandlung von Waldflächen in Biotreibstoff Plantagen erlaubt hätte (vgl. Llanos/Feather 2011; S. 16). Diese Spannungen zwischen peruanischer Regierung und indigenen Rechten mündete in landesweiten Protesten. Diese Proteste eskalierten vor allem im Norden Perus, wo hinzukommend gegen die Verkleinerung des Nationalparks *Idigkat Muja Cordillera del Cóndon* protestiert wurde. Am 5. Juni endete dieser Konflikt mit 10 Toten auf Seite der Protestierenden nach offiziellen Angaben. Auf Grund dieser Vorkommnisse wurden die umstrittenen Dekrete 1090 und 1064 zurück genommen und Verhandlungen über ein neues Forstwirtschaftsgesetz geführt .

2011 wurde unter anderem auch im Rahmen der REDD+ Einführung dieses neue Forstwirt- schaftsgesetz erlassen. Aber auch hier gibt es vehemente Kritik, nicht nur werden ebenfalls die Rechte indigener Völker nicht ausreichend anerkannt, vor allem wird dieses Gesetz: "Handing out of more than 10 million hectares in the form of concessions for timber, tourism, REDD+ and con- servation over forests within the customary lands of indigenous peoples that still lack official reco-

gnition" (ebda; S.17).

## 6.2. Die Aufnahme von REDD+ in die offiziellen Mechanismen

Die Einführung von REDD+ gliedert sich dabei in das nationale Programm zum Waldschutz ein. Dazu wurde im März 2011 der peruanische R-PP - Readiness Preparation Proposal im Rahmen des FCPF Programms der Weltbank angenommen.<sup>86F</sup> Finanziert werden soll die REDD+ Implementation in Peru mit insgesamt 350 Millionen Dollar, um eine nationale Strategie vorzubereiten und umzusetzen (vgl. ebda; S. 8).

Dazu bewarb sich Peru am 25. Mai 2008 für das FCPF Programm der Weltbank und reichte seinen ersten R-PP ein, welcher bis zum 31. Juli 2008 vom MINAM und FONAM erarbeitet wurde. Peru wurde in das Programm aufgenommen, musste den R-PP allerdings überarbeiten (vgl. Llanos/ Feather 2011; S. 8). Im Juli 2009 formierte sich die GTREDD - technische Gruppe zu REDD unter der Leitung von Grupo REDD aus Akteuren der Zivilgesellschaft zur Unterstützung des Prozesses. Im März 2010 wurde der erste offizielle R-PP präsentiert. Im gleichen Jahr wurde Peru auch von dem FIP - Forest Investment Programm, welches Teil des SCF - Strategischen Klimafonds, der wiederum Teil des CIF- Klimainvestmentfonds ist, einem von der Weltbank verwalteten Treuhandfond, als Pilotland akzeptiert<sup>87</sup>. Die genaue Beziehung zwischen dem FCPF und FIP bleibt unklar, Ziel des FIP ist es, Finanzierung und Kredite für den öffentlichen und privaten Sektor bereitzustellen, um Hilfestellung bei der Implementation des R-PP in Form einer Investment Strategie zu leisten (vgl. ebda; S. 22). Nach nochmaliger Überarbeitung wurde am 25. März 2011 der R-PP von der Weltbank angenommen und 3,6 Millionen Dollar zur Vorbereitung des Prozesses zur Verfügung gestellt. Neben der Finanzierung durch das FCPF stehen Peru zur Finanzierung der Bereitschaftsphase der nationalen REDD+ Strategie Mittel aus der deutschen KfW - Kreditanstalt für Wiederaufbau und der GBMF- Gordon und Betty Moore Stiftung zu Verfügung<sup>88</sup>.

In der letzten Version des R-PP werden folgende institutionelle Voraussetzungen und Entwicklungen für die Implementation von REDD+ genannt: Mit der Bildung des Umweltministeriums MINAM im Jahr 2008 wurde eine Koordinationsstelle zwischen den Umweltsektoren auf lokaler,

---

<sup>86</sup> Juli 2010 Bildung des nationalen Programms zur Erhaltung von Wäldern mit dem Ziel von 54 Millionen Hektar.

<sup>87</sup> Der CIF wurde 2008 auf Beschluss der G-8 eingerichtet und ist eine Initiative der multilateralen Entwicklungsbanken und Geberländer und wird von der Weltbank verwaltet. CIF. URL: [http://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/Presse/77\\_Factsheet\\_CTF\\_2010\\_0097845.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/77_Factsheet_CTF_2010_0097845.pdf) (Stand: 03.03.2012)

<sup>88</sup> FIP- forest Investment Programm. Angaben zu Peru. URL: <http://www.forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2011/Per%20R-PP-%20Final%English%20Translation-March7%20version-March16%2C%202011.pdf> (Stand: 03.03.2012)

regionaler und nationaler Ebene geschaffen, daneben gibt es einen Gesetzesvorschlag zur Reformation des aktuellen Wald- und Naturschutzgesetzes. Dem MINAM zugeteilt ist eine eigene Koordinationsstelle für REDD+ Aktivitäten (Organo de Coordinación de Bosques y REDD+), welche aber direkt an den Vorsitzenden des peruanischen Ministerrats berichtet. Daneben wird die Koordinationsstelle von der technischen REDD Gruppe beraten.

Darüber hinaus wurde ein neues nationales Waldkonservierungsprogramm eingerichtet, das dem Zweck der Klimamitigation dient, PNCBMCC - Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, in welches REDD+ eingegliedert wurde.

Im Rahmen von REDD+ Einführung wurden außerdem legale Reformen, wie der Entwurf eines neuen Forstwirtschafts- und Naturschutzgesetzes, sowie auch der Entwurf eines Gesetzes zur FPIC - *Free Prior Informed Consultation*, welches im August 2011 verabschiedet wurde, verabschiedet. Artikel 15<sup>89</sup> des Gesetzes macht deutlich, dass die letzte Entscheidung über Maßnahmen immer auf staatlicher Seite liegt. Auch wird innerhalb des R-PP die Notwendigkeit der Erarbeitung einer Strategie, welche die sozialen und umwelttechnischen Risiken minimiert und der Einbezug der indigenen Gemeinschaften in den Prozess der Bereitschaftsphase angemerkt. Trotzdem weist er erhebliche Kritikpunkte auf.

#### 6.2.1. Die beteiligten Akteure und Motive

Da es sich bei dem gewählten Ansatz um einen Mehrebenenansatz handelt, dem sogenannten *nested approach*, ist die Institutionalisierung von REDD+ dezentralisiert und normativ. REDD+ wird auf nationalem, regionalem und lokalem Niveau eingeführt. Der verschachtelte Ansatz schließt subnationale Programme sowie lokale Projekte, wie zum Beispiel von NGOs, mit in die nationalen Programme ein (vgl. Griffiths 2008; S. 5). Neben den offiziellen Partnern, welche in das Programm der peruanischen Regierung integriert sind, findet sich auf Grund der Dezentralität eine ganz erhebliche Anzahl anderer Akteure\_innen, welche aktiv an der Implementation von REDD+ Aktivitäten beteiligt sind. Aktuell gibt es circa 35 Projekte, welche bereits initiiert wurden, sich allerdings in verschiedenen Stufen der Implementation befinden (vgl. Llanos/ Feather 2011; S. 8). Che Pin und García analysierten insgesamt 253 Akteure\_innen, welche entweder direkt oder indirekt an der Implementation von REDD+ beteiligt waren.

Als Motive für eine Beteiligung am Prozess steht an erster Stelle der Umweltschutz, gefolgt von ökonomischen Interessen. Als ebenfalls wichtig wurde an dritter Stelle die soziale Gerechtigkeit

<sup>89</sup> Peruanisches Gesetz zu freien, vorherigen Information 2011. URL: <http://www.inforegion.pe/portada/115111/texto-completo-de-la-ley-de-consulta-previa/> (Stand: 20.09.2011)

keit genannt. Eine Erklärung für die hohe Beteiligung internationaler Akteure liefert der REDD Mechanismus selbst: " REDD es un modelo exógeno que es propuesto e impulsado principalmente por actores de ámbito internacional, y ello se ve reflejado en la cantidad de actores internacionales identificados que de alguna manera están tomando parte del proceso de preparación e implementación de REDD en el Peru" (Che Pin/ García 2011; S. 28). Deutlich wird, dass die peruanische Regierung ein starkes Interesse an der Implementation von REDD+ hat. Dabei sind aus dem öffentlichen Sektor vor allem das MINAM und MINAG - Agrarministerium, welches für die nationale Forstwirtschaftsgesetzgebung verantwortlich ist, einbezogen. Daneben spielen besonders die regionalen Regierungen der Departements San Martín, Loreto, Ucuyali und Madre de Dios eine große Rolle, da sie für ca. 78% des Amazonasregenwaldes die Gesetzgebung regeln (ebda; S. 30). Außerdem ist die bilaterale staatliche Zusammenarbeit von Bedeutung<sup>90</sup>.

Die nichtstaatlichen Akteure, welche direkt am Implementationsprozess beteiligt sind, machen den größten Teil aus. Besonders multilaterale Programme großer Organisationen wie die Weltbank mit dem FCPF und FIP sind von Bedeutung, durch diese wird der größte finanzielle Anteil erwartet. Neben den bereits erwähnten UN-REDD und den Programmen der Weltbank nimmt Peru ebenfalls an der REDD+ Interim Partnership und dem UN-REDD sowie dem freiwilligen Kohlenstoffmarkt teil. Aus dem privaten Sektor gibt es Investitionen von Seiten großer Firmen. Für die Durchführung der Projekte allerdings sind vor allem nichtstaatliche Organisationen verantwortlich. Sie stellen die größte Gruppe und sind zum einen in die Implementation von Projekten verantwortlich oder für die Unterstützung und Überwachung der Projekte (ebda S. 31f.).

Hier wird deutlich, was in 1.5. angesprochen wurde, Akteure der Zivilgesellschaft stehen nicht mehr nur außen vor, beziehungsweise bilden ein Gegengewicht zu dem offiziellen Regime, sondern gehen mehr und mehr mit diesem konform. Bei dem Implementationsprozess in Peru zeigt sich das deutlich. So ist zum Beispiel die internationale Nichtregierungsorganisation WWF ebenfalls mit einem Projekt vertreten. Dabei muss gesagt werden, dass die Durchführung von Projekten noch kaum stattgefunden hat. So sind die meisten Projekte in der Designphase oder der Phase der Ideenentwicklung. Ein Projekt, das der Organisation GREENOXX, wurde bereits durchgeführt und bereits 2010 40.000 Tonnen auf dem freiwilligen Kohlenstoffmarkt verkauft<sup>91</sup>.

Eines der wichtigsten nationalen Mechanismen, welche im Hinblick auf die menschenrechtskonforme Umsetzung im Sinne von Kontrolle und Überwachung des Prozesses agiert, ist die 2008 gegründete Gruppe REDD (Grupo REDD/ Peru REDD Roundtable), ein Zusammenschluss verschiedener betroffener und beteiligter Akteure, wobei vor allem Umwelt, Nichtregierungsorgani-

<sup>90</sup> das zu zählen u.a. die GIZ und KfW aus Deutschland, die Finnische Regierung durch die FAO, USAID, und weitere vor allem aus Japan, Norwegen und der Schweiz (Che Pin/ García 2011; S. 31).

<sup>91</sup> vgl. Greennox Peru. URL: [http://www.greennox.com/en/madre-de-dios-news.asp#noti\\_094](http://www.greennox.com/en/madre-de-dios-news.asp#noti_094) (Stand: 24. 09.2011)

sationen wie der WWF- World Wildlife Fund, DAR - Derecho Ambiente y Recursos Naturales und lokale wie zum Beispiel FONDEBOSQUE und SPDA - Sociedad Peruana de Derecho Ambiental vertreten waren. Von Seiten indigener Gemeinschaften wurde die AIDASEP - Asociación Interétnica de desarrollo de la Selva Peruana und AIDER - Asociación para la Investigación y el desarrollo integral mit eingeschlossen. Heute hat die Grupo REDD 70 zivilgesellschaftliche Mitglieder und ist ermächtigt, Vorschläge an die GTREDD zu machen und an deren Diskussionen teilzunehmen. Neben der nationalen Gruppe haben sich regionale REDD Gruppen gebildet.

### **6.3. Schlussbetrachtung REDD+ in Peru aus menschenrechtlicher Perspektive**

Um den Sinn einer Integration von Menschenrechten und Klimawandel anhand des Beispiels REDD+ zu beantworten, wird im Folgenden kurz auf die Situation der jeweils Betroffenen eingegangen und im Anschluss auf die möglichen Menschenrechtsverletzungen im Zuge der Umsetzung des Klimamitigationsmechanismus REDD+ hingewiesen.

"We live here in the Peruvian Amazon where there is a new boom, a new fever just like for rubber and oil but this time for carbon and REDD" Aussage von Alberto Pizango Chota (AIDASEP) - wer weiß, was der Kautschukboom in den 1880ern und frühen 1900 angerichtet und für die indigene Bevölkerung des Amazonasgebietes bedeutet hat, muss sich fragen, wie kommt Alberto Pizango Chota dazu, REDD+ mit ebendiesen schrecklichen Vorkommnissen zu vergleichen? REDD+ als politisches Programm nimmt Einfluss auf die Rechte der Bewohner, welche innerhalb der von REDD+ Programmen betroffenen Territorien leben und können zu Konflikten über Land - und Ressourcenbesitz führen, sowie zu der Verletzung von garantierten Menschenrechten. Wie in Kapitel 3.3.1 dargestellt, betrifft das eine ganze Reihe von Rechten. Zusätzlich gibt es garantierte Rechte, welche die Umsetzung solcher Maßnahmen regeln, diese wurden ausführlich in Kapitel 3.4.3.1. analysiert.

Auf nationaler Ebene bedrohen die bereits existierenden REDD+ Programme und Politiken die Erfüllung der Rechte indigener Gemeinschaften und die Einführung der Programme kann zu erheblichen Land- und Ressourcenkonflikten führen. Die aktuelle Peruanische Gesetzeslage stellt dabei nicht den nötigen Schutz bereit, um die internationalen Verpflichtungen zu erfüllen. Neben der nationalen Gesetzgebung hat Peru im Zusammenhang mit dem Thema außerdem 1994 den ILO Konvent 169 ratifiziert, welcher somit bindend ist. Auch die Deklaration zu den Rechten indigener Völker wurde von Peru angenommen. Daneben werden auf nationaler Ebene der Waldschutz, welcher durch REDD+ erreicht werden soll, durch widersprüchliche Gesetzgebungen anderer Regie-

rungssektoren, wie die Waldzerstörung durch Bergbau, Energiegewinnung, Landwirtschaft und den Aufbau von Infrastruktur unterlaufen. Dadurch, dass Millionen von Hektar des für REDD+ Projekte infrage kommenden Landes ungelöste Besitzansprüche von indigenen Gemeinschaften betreffen, ist die Gefahr des so genannten *land grabbing* besonders groß. Durch die frühzeitige Implementation von REDD+ Projekten wurden Stufen des Implementierungskonzeptes des FCPF ausgelassen. Darüber hinaus besteht die Gefahr der *Carbon Piracy*, wobei dabei Personen gemeint sind, die unter fragwürdigen Bedingungen Landrechte erkaufen. Die Konsultation der Gemeinschaften fand erst nach Beginn des Prozesses statt, so wurden Projekte zwar schon in 2008 begonnen, das Recht auf vorherige Konsultation aber erst 2011 verabschiedet. Auch der R-PP wurde erst 2011 genehmigt.

Anhand der Situation in Peru zeigt sich eine Betroffenheit auf zwei Ebenen. Zum einen sind Menschenrechte durch die bereits stattgefundenen Klimaänderungen bedroht, so dass: "For indigenous peoples in both the Peruvian Andes and Amazon climatic crisis is already a reality," (Llanos/ Feather 2011; S. 18). Vor allem das Schmelzen von 22% der ehemaligen Gletschervolumen führt zu Wassermangel, daneben kommt es zu Veränderungen der Frost- und Niederschlagsperioden, verstärktem Hagel und Zunahme der Niederschlagsintensität. Auf der anderen Seite kommt es zu Dürreperioden. Peru gilt als eines der empfindlichsten Länder für den Klimawandel, dabei sind Folgen für das sensible Ökosystem des Amazonasgebietes schon heute spürbar. Prognosen zeigen, auch wenn ein Temperaturanstieg nicht über die vereinbarte 2° Grad Celsius hinausgeht, drohen zwischen 20-40% des Amazonas in einem Zeitraum von 100 Jahren zerstört zu werden. Ein Grad mehr lässt die Prognose auf 75% ansteigen (vgl. ebda; S. 18). Das würde quasi die Zerstörung des Lebensraums der in den betroffenen Gebieten ansässigen Bewohner bedeuten. Das Recht auf Selbstbestimmung, das Recht auf Subsistenz sind damit betroffen.

In Kapitel 3.4.3.1 wurde gezeigt, dass vor allem Territorialrechte besonders wichtig in dem Zusammenhang der Instrumentalisierung von Menschenrechten in der Klimamitigation sind. In der Erklärung zu den Rechten indigener Völker befassen sich die Artikel 25 - 30 mit Territorialfragen, welche wichtige Implikationen für den REDD+ Prozess in Peru haben. So zeigt der Prozess in Peru, dass es nicht darum geht, den Walderhalt im Sinne einer rechtskonformen Umsetzung zu erreichen. Dies zeigt auch die Kritik, welche von AIDESEP an der Ausgestaltung des R-PP geübt wurde und in der offiziellen Version zu finden ist und zwar im Rahmen eines Kommentars zum Entwurf des dritten und angenommenen R-PP zu dem Punkt " (...) the resolution of pending land title clearing; means of compensation outside the stock exchange; restitution of ecosystems, not just compensation; prior consultation and consent"<sup>92</sup>. Die ungeklärten Territorialfragen stellen einen der größten

<sup>92</sup> Readiness Preparation Proposal 2011. URL: <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2011/Peru%20R-PP-%20Final%20English%20Translation-March7%20version-March16%2C%202011.pdf> (Stand: 03.09.2011)

Kritikpunkte dar. So hat die kritische Analyse des Forest Peoples Programm und AIDSEP zu der REDD+ Einführung gezeigt, dass die bestehenden Landrechte und Regelungen zu indigenen Territorien nicht ausreichen, um REDD+ ohne die Gefahr der Verletzung von indigenen Rechten einführen zu können.

Die Gefahr des *land grabbing* besteht dabei besonders für Territorien mit unsicherem Status. Wie ausgeführt, betreffen REDD+ Projekte vor allem die Amazonasregion, welche eine Fläche von ca. 70 Millionen Hektar umfasst. Offizielle Angaben aus dem Jahr 2007 gehen von mehr als 330.000 indigenen Bewohnern dieser Region aus<sup>93</sup>. Ungefähr 15 Millionen Hektar sind als indigenes Territorium anerkannt, wobei dies verschiedenes bedeuten kann. Darüber hinaus gibt es mindestens 102 indigene Gemeinschaften, welche in den offiziellen Zahlen nicht aufgenommen sind und deren Territorialansprüche nicht geklärt sind. 525 Gemeinschaften sind zwar offiziell anerkannt aber ohne offizielle Betitelung. Daneben gibt es Schätzungen über eine Vielzahl weiterer Gemeinschaften, welche weder formal noch informal erfasst sind (vgl. Llanos/ Feather 2011; S. 10).

Zwar hat Peru im August 2011 ein Gesetz zur vorherigen Konsultation erlassen, aber die Pilotphase für die Einführung von REDD+ Projekten startete bereits 2008. Daneben muss der peruanische Entwurf zur vorherigen Konsultation als eine Abschwächung des in der ILO 169 enthaltenen Bestimmungen zu freier vorheriger informierter Zustimmung (Consent) gesehen werden. Westra verwies darauf, dass Konsultation nicht mit Zustimmung zu verwechseln ist und Konsultation das Recht Nein zu sagen nicht miteinschließt. Die Wahl des Terms Konsultation im Gegensatz zu Zustimmung bedeutet immer eine Abschwächung der Position der indigenen Völker. So zeigt sich auch in Peru, dass im Endeffekt die letzte Entscheidungsgewalt beim peruanischen Staat liegt und dieser auch notfalls ohne die Zustimmung der betroffenen Gemeinschaft Verfügungen über Territorien aussprechen kann. Das Recht Nein zu sagen ist in diesem Sinne nicht gegeben.

Nicht nur wird in dem R-PP der Gesetzesvorschlag erwähnt, welcher im Rahmen einer Gesetzesreform gemacht wurde und welcher, wenn durchgesetzt, im Hinblick auf indigene Gemeinschaften weit unter den Standards der ILO Konvention 169 liegt, sondern auch Land- Informations- und Partizipationsrechte wurden nicht ausreichend beachtet. In Verbindung mit Territorialfragen, deren Klärung grundlegend für die Einführung von REDD+ ist, ist vor allem die Frage nach der Entscheidungsmöglichkeit wichtig.

Es wurde oft ungenügend und parteiische Information zur Verfügung gestellt. Das Recht auf Information als prozessuales Recht ist ebenfalls von Bedeutung, nicht nur hinsichtlich der freien vorherigen Zustimmung, sondern auch was allgemeine Informationen zu REDD+ Projekten angeht.

---

<sup>93</sup> Zahlen sind vom IBC - Instituto de Bien Comun; allerdings ist es wahrscheinlich das die aktuelle Bewohnerzahl um ein Vielfaches höher ist.

Da diese im Zuge des *nested approach* auf der Basis einer Verflechtung der Ebenen international, national und subnational eingeführt werden, ist die Informationslage schwierig und unübersichtlich, bereitgestellte Informationen waren häufig mangelhaft und oder partiell. Das Recht auf vorherige Konsultation gibt es seit 2011, REDD+ Projekte finden aber schon seit 2008 statt, im Rahmen dessen wurden Projekte ohne Information bereitzustellen umgesetzt.

Die Interessen indigener Gemeinschaften sind im offiziellen Prozess zwar durch die Partizipation an zivilgesellschaftlichen Vereinigungen wie der *Grupo REDD* gegeben, aber ihre Position bleibt schwierig, da eine Zustimmung zum Prinzip des REDD+ Mechanismus nicht unbedingt gegeben ist (so festgehalten im R-PP; S. 35 ). Außerdem wurden sie bis kurz vor der Fertigstellung des dritten R-PP Entwurfes nicht in den Prozess mit einbezogen. Im Vorfeld zur endgültigen Fertigstellung der dritten Version fand dann allerdings ein intensiver Dialog zwischen dem MINAM und der indigenen Vertretung AIDESEP statt (Llanos/ Feather 2011; S. 21). Neben dem offiziellen Prozess beziehungsweise den offiziellen Prozessen der verschiedenen beteiligten internationalen Organisationen, welche schwer zu ordnen sind - hat sich eine Gegenbewegung herausgebildet, welche verstärkt auf den menschenrechtlichen Aspekt von REDD+ verweist. Schon 2008 artikuliert die *Tarapoto Erklärung*<sup>94</sup> Kritik und Besorgnis über die geplante Einführung von REDD+, zugleich aber auch die Sinnhaftigkeit von REDD+ als Mittel der Klimagegestaltung, bestätigt:

Priority is to be given to the participation of local communities as of the early stages of the design of REDD activities and it is to be kept throughout the project implementation process, emphasizing their participation in the monitoring activities. REDD is to respect the rights of indigenous populations, who are to have the opportunity to decide their participation in REDD with prior knowledge, based on their life plans and on the economic and ecological zoning of their lands<sup>95</sup>

Auch haben sich zum Beispiel im April 2011 in Iquitos 22 Organisationen zusammengetan und die Erklärung: *No REDD+ without territories, rights and autonomy of indigenous peoples* entwickelt. Eine klare Berufung auf Landrechte und Rechte welche unter der ILO 169 und der UN - Erklärung zu den Rechten indigener Völker garantiert werden. Einen Monat später wurde auf lokaler Ebene in Madre de Dios und Ucayali ein *No signing of REDD + contracts in Madre de Dios and Ucayali* Aufruf gestartet, der zu der Gründung von regionalen, autonomen REDD+ Komitees führte, welche ebenfalls eine Stärkung und Klärung von Besitz- und Landrechten, sowie einer Klärung der Ausgestaltung von REDD+ auch auf internationaler Ebene gegeben ist (ebda S. 25). Prinzipiell zeigt sich folgendes: "Within Peru, REDD+ has achieved almost universal acceptance

<sup>94</sup> Tarapoto Erklärung Peru. URL: [http://www.katoombagroup.org/documents/newsletters/TA\\_vol2\\_no3/Tarapoto\\_Declaration\\_PERU.pdf](http://www.katoombagroup.org/documents/newsletters/TA_vol2_no3/Tarapoto_Declaration_PERU.pdf) (Stand: 23.03.2012)

<sup>95</sup> vgl. ebda



amongst NGOs and governments as a win- win-win-win solution for climate, business, forests and communities. It is interesting therefore that it is only indigenous peoples and forest communities who are questioning REDD+ and carbon offsets as an effective strategy to combat climate change" (ebda S. 28).

## **7. Resümee**

Ziel dieser Arbeit ist es, die Einflussnahme der Menschenrechte auf die internationale Kooperation zum Klimawandel zu bestimmen. Der Interaktion dieser beiden Regime, wobei Menschenrechte nicht nur in ihrer rein rechtlichen Form existieren, sondern vielmehr moralische Ansprüche und Richtlinien bereitstellen, wird eine Effektivitätssteigerung des Klimaregimes unterstellt. Die Beschäftigung mit dieser Interaktion macht schnell deutlich, dass es sich um ein komplexes Thema mit Überschneidungen und Einflussnahmen auf vielen Ebenen handelt. Eigentlich kann jedes Menschenrecht hinsichtlich seiner Implikation und Einflussbeziehung auf die Thematik des Klimawandels in einer eigenständigen Arbeit untersucht werden.

Der beschriebenen Komplexität wurde hier versucht gerecht zu werden, indem die Einflussnahme anhand der Mitigationsmaßnahme REDD+ untersucht wurde. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang vor allem prozessuale Rechte, also Rechte, die der gerechten Umsetzung von Maßnahmen dienen. Diese Gerechtigkeit wiederum ist von großer Bedeutung. Denn, wie im Großen bei der Ausgestaltung eines künftigen Abkommens zur Kooperation im Klimawandel nach einer für alle Beteiligten gerechten Maßnahme gesucht werden muss, so muss dies auch im Kleinen geschehen. Ungerechte Maßnahmen, welche anderen Interessen dienen und die aktuelle Krise manifestieren statt zu lösen, werden ein Scheitern des Regimes herbeiführen.

Menschenrechte wurden im Zuge der Suche nach neuen Ideen zur Überwindung eben dieser Krise verstärkt herangezogen, denn die Krise des Klimaregimes verlangt nach neuen Ansätzen. Zur Steigerung der Regimeeffektivität ist die Einbindung der heute noch ausgeschlossenen Länder - alle Staaten, die als Nicht- Annex1 Länder klassifiziert wurden - unablässig. Diese Einbindung aber erfordert einen gerechten Ansatz. Erste Anzeichen für eine stärkere Integration von rechtlichen und menschenrechtlichen Mechanismen zeigen sich bereits. Verstärkt geschieht das seit Anfang 2000. Dabei sind es vor allem besonders betroffene Akteur\_innen, welche eine Integration von menschenrechtlichen Normen fordern und sich auf konkrete, positivierte Rechte berufen.

Dem Klimaregime sind menschenrechtliche Normen an sich nicht fremd. Schon seit seiner Entstehung waren es vor allem Prinzipien, die auf Gerechtigkeit gründen, welche die Kooperation

in der internationalen Klimapolitik formten. Dazu zählt allen voran das Prinzip der unterschiedlichen aber gemeinsamen Verantwortung. Der Klimawandel hat deutlich gemacht, dass eine internationale Kooperation unumgänglich ist, um eine effektive Lösung zu finden und dem Gefangenendilemma, welches sich durch die Toleranzgrenze der Atmosphäre gegenüber der Mehrproduktion von Treibhausgasen durch die Menschen ergibt, zu entfliehen. Die Regimetheorie erfasst dabei aber auch die Möglichkeit, dass eine solche Kooperation nicht stattfindet und statt dessen Staaten in ihre nationalstaatlichen Einzelinteressen zurück fallen und nach dem möglichst größten Vorteil für sich selber handeln. Dem möglichen Egoismus der Nationalstaaten innerhalb der anarchischen Staatenwelt stehen die Menschenrechte als universale, individuelle, vorstaatliche und interdependente Rechte jedes Einzelnen gegenüber. Wie aber interagieren beziehungsweise beeinflussen sich die internationale Kooperation zum Klimawandel und die der Menschenrechte? Um die Einflussnahme der Letzteren auf die Effektivität der Ersten geht es in dieser Arbeit.

Effektiv - so hat Kapitel 1 gezeigt, kann ein Regime auf vielfältige Weise sein. Fundamental für das Klimaregime jedoch ist seine *Problemlösungseffektivität*. Dabei spielt die Gerechtigkeit hinsichtlich der Gestaltung eines Regimes eine große Rolle. Also inwieweit hat das Klimaregime dazu beigetragen, die Temperaturen so zu stabilisieren, dass keine gefährliche Störung des Klimas durch die anthropogenen Treibhausgase stattfindet? Die international vereinbarte Obergrenze liegt dabei bei einer Temperaturerhöhung um maximal 2°C im globalen Durchschnitt. Geschieht dies nicht, hat das eine Reihe von schwerwiegenden Folgen, welche jedoch regional unterschiedlich verteilt sind. Kapitel 2.3. hat gezeigt, dass dem internationalen und nationalen Menschenrechtsschutz die fundamentalen Bereiche für die Wahrung der Menschenwürde obliegen und dass Umwelt inhaltlich ein bereits verankertes Thema der Menschenrechte ist.

Mit den Solidaritätsrechten der dritten Generation werden mehr und mehr strukturelle Ungerechtigkeiten und Ursachen erfasst. So wird auch das Recht auf eine sichere und gesunde Umwelt thematisiert. Zwar gib es noch kein explizites völkerrechtlich verankertes Recht hinsichtlich des Klimawandels aber dennoch fällt dieser in die Thematik der *Menschenrechte*. Dass dies so ist und warum wurde mit Kapitel 3 erfasst. Deutlich wird, dass Klimawandel kein natürliches Phänomen ist, sondern ein von Menschen gemachtes und somit eine fundamentale Frage der Gerechtigkeit. Nicht nur sind im globalen Vergleich bestimmte Regionen mehr oder weniger betroffen und haben mehr oder weniger die Möglichkeit sich an die Folgen anzupassen. Vor allem die Verursachung der globalen Klimaerwärmung ist zu differenzieren. Dabei ist es so, dass nicht nur historisch, sondern auch aktuell vor allem Industrieländer für diese verantwortlich sind. In Kapitel 3.2. wurde diese dreifache Ungerechtigkeit näher bestimmt. Im Anschluss daran wurde gezeigt, dass der Klimawandel eben auch Einfluss auf den Schutzbereich der Menschenrechte nimmt. Das macht ihn ebenfalls

zu dessen Thema. Die bereits existierenden völkerrechtlichen Vereinbarungen beinhalten Interpretationsspielraum und so haben "die Vertragsorgane die Ausdeutung der Normen immer wieder an neue Problemkonstellationen angepasst" (Rathgeber 2011; S. 5).

Im Anschluss wurde gezeigt wie Menschenrechte die Regimeeffizienz des Klimaregimes beeinflussen können. Auf einer theoretischen Ebene wurde dazu dargestellt, was die *Dimensionen der Einflussnahme der Menschenrechte* sind. Dazu gehört ein Perspektivenwechsel - die Humanisierung der Klimaerwärmung und Handlungsdruck; verstärkte Rechenschafts- und Kooperationspflicht der Nationalstaaten sowie schließlich Menschenrechte als Safeguards in Adaptions- und Mitigationsmaßnahmen. Um diese näher zu bestimmen wurde auf einzelne relevante Rechte zur gerechten Gestaltung der Klimamitigation eingegangen. Dabei ist die Funktion der Menschenrechte schlussendlich eine *emanzipatorische*. Sie erhöhen den Einfluss sonst marginalisierter Gruppen. Da das Klimaregime aus Nationalstaaten besteht, obliegen ihnen die Entscheidungen und die Gestaltung der Klimapolitiken. Betroffen sind aber vor allem Gruppen, welche eher außerhalb der Klimainstitutionen stehen. Dadurch ergibt sich für die Menschenrechte eine emanzipatorische Funktion, da sie Einfluss auf die Möglichkeit der Teilhabe haben, indem sie Einzelfälle in den Mittelpunkt rücken. Sie stärken den Einfluss sonst marginalisierter Gruppen.

Mit Kapitel 4 wurde die *Kooperation zum Klimawandel* dargestellt und bewertet. Die aktuelle Kooperation wird durch die Klimarahmenkonvention aus dem Jahr 1992 geregelt, aber vor allem durch das seit 2005 in Kraft getretene Kyoto-Protokoll, welches "Aufgrund seiner weit reichenden Folgen für unser Produktions- und Konsumgewohnheiten wird das Kyoto-Protokoll sehr wahrscheinlich mehr als jedes andere internationale Übereinkommen das Leben jedes einzelnen Menschen auf diesem Planeten nachhaltig beeinflussen" (Oberthür/Ott 2000; S. 366). Jedoch weist das Protokoll eine ganze Reihe von Kritikpunkten auf, vor allem die "Unfertigkeit" des Protokolls, was die institutionelle Ausgestaltung und Überwachung der Kyoto-Mechanismen betrifft, die Einbeziehung von Senken und die konkrete Ausgestaltung des Emissionshandels. Daneben wurden keine Mechanismen geschaffen, um die Entwicklungsländer in die Reduktionsbemühungen mit einzubeziehen. Früher oder später wird das zu einem erheblichen Problem werden, was die reale Senkung der Emissionswerte angeht, da Staaten wie Brasilien, China und Indien boomende Wirtschaften haben und somit mit den Emissionswerten nahe an die der Industrieländer heranreichen. Außerdem wurde durch den Ausschluss dieser Länder der Weg frei, die Sinnhaftigkeit eines solchen Abkommens in Zweifel zu stellen und gegebenenfalls selber auszusteigen. Als ungerecht bezeichnete zum Beispiel die USA das Protokoll und trat 2001 aus.

Wird die Regimeeffektivität gemäß des *problemsolving* Ansatzes bewertet, also inwieweit hat das Regime zur Lösung des Problems beigetragen, welches ursprünglich zu der Entstehung des Re-

gimes geführt hatte, ist das Klimaregime gescheitert. Die Erreichung der Stabilisation auf 2°C ist durch die aktuelle Kooperation auszuschließen. Es gibt Untersuchungen, die davon ausgehen, dass es mit Hilfe des Kyoto-Protokolls nur zu einer Temperaturreduktion von 0.02°C bis zu 0.28°C kommen wird (Page 2007; S. 175). Für die vergangene Periode des Protokolls fällt eine Betrachtung ernüchternd aus, insgesamt ist zwar ein Emissionsrückgang um 3,9 Prozent zu verzeichnen, allerdings ist dies vor allem auf sinkendes Wirtschaftswachstum in den Transformationsstaaten zurück zu führen. Im Gegensatz dazu stieg sogar der Kohlendioxidausstoß von 22 auf rund 29 Milliarden Tonnen weltweit (Zahl von 2007; <http://www.bpb.de/wissen/DDQ520> ). Zum einen fehlen dem Protokoll Sanktionsmöglichkeiten im Falle von Nichteinhaltung der Vertragsbedingungen, was zu einem Anstieg in bestimmten Annex I Staaten führte, zum anderen kann kein Staat gezwungen werden, dem Protokoll beizutreten, beziehungsweise die Kooperation aufrechtzuerhalten.

Es sind also neue Ideen von Nöten, um die Effektivität des Regimes zu erhöhen und ein Scheitern zu vermeiden und der Dringlichkeit der Klimakrise gerecht zu werden. Menschenrechten wurde die Funktion zugewiesen, Kritik in Situationen zu sein, in welchen die menschliche Würde ungeschützt ist. Ziel der Menschenrechte ist somit Veränderung - sie sind ein kritischer Stimulus der andauernden Veränderung (vgl. Fritzsche 2004; S. 19). Sie dienen als Kampfbegriff vor allem marginalisierter Gruppen. Dies ist im nationalstaatszentrierten Klimaregime ein unbedingt notwendiger Stimulus. Wie Kapitel 5 zeigt, wird dabei vermehrt auf rechtsbasierte und menschenrechtsbasierte Ansätze zurückgegriffen.

Dabei sind Menschenrechte auf zweierlei Weise von der Klimathematik betroffen: Auf der einen Seite erfüllen sie eine Funktion zur Effektivitätssteigerung. Auf der anderen Seite sind sie aber selber durch die Konsequenzen der Klimaerwärmung betroffen, was wiederum zum Teil ihre Funktion ausmacht, indem sie dem Klimawandel eine neue Perspektive und verstärkte Dringlichkeit zuweisen. Im Sinne der Regimetheorie kommt es aber auch zu einer Störung durch die Überlappung der beiden Regime auf der *Impact Ebene*. Da durch das oben skizzierte Versagen des Klimaregimes Effektivität im Sinne von *problem solving* und nicht nur *goal attaining* nicht erlangt wurde, bedrohen die Folgen des Klimawandels fundamental bestimmte Menschenrechte. Dies zeigt sich durch die bereits stattfindende Humanisierung des Klimawandels, welche vor allem durch die Petition der Inuit im Jahr 2005 angestoßen wurde und seitdem eine Reihe von Reaktionen im Klimaregime aber auch innerhalb der Menschenrechtsinstitutionen hervorgerufen hat.

Auf der anderen Seite geht es um die gerechte Gestaltung der Kooperation zum Klimawandel. Auch dabei wird vermehrt auf fundamentale, *menschenrechtliche Prinzipien als Verhaltensweisen* und als Kooperationsprinzipien im Umweltbereich zurückgegriffen. Neben einer Verstärkung des Kooperations- und Handlungsdrucks nehmen sie konkret auf Maßnahmen des Regimes im Sin-

ne der Gestaltung der *Outcome Ebene* Einfluss. Dies wurde anhand der Mitigationsmaßnahme REDD/REDD+ gezeigt. REDD wurde innerhalb des Verhandlungsprozesses um ein Post-Kyoto Abkommen als wichtiger Bestandteil eines Nachfolgeabkommens verhandelt. Daneben unterliegt es der Logik des Ansatzes und zwar, dass eben vor allem tropische Regenwälder geschützt werden sollen, dass vor allem indigene Völker und Waldgemeinschaften besonders betroffen sind. Dazu wurde in Kapitel 3.4.1. auf relevante Rechte verwiesen. Namentlich sind das vor allem prozessuale Rechte und Landrechte. Die Aufnahme von REDD+ wurde hinsichtlich dieser Mechanismen untersucht. Es wird schnell deutlich, dass die Einflussnahme der Menschenrechte im Sinne von Safeguards Grundlage für eine gerechte Umsetzung der Klimapolitik REDD sind, was auch innerhalb des Klimaregimes vor allem mit den Weltklimagipfeln in Bali und dann in Cancún thematisiert wurde. Nicht nur bedroht eine ungerechte Umsetzung von REDD+ hinsichtlich der Missachtung von den Rechten bestimmte Gruppen, vielmehr kann auch die Effektivität der Maßnahme angezweifelt werden.

Als wichtige Rechte wurden das Recht auf Information, das Recht auf Teilhabe, das Recht auf freie, vorherige, informierte Konsultation und Landrechte, ausgemacht. REDD nimmt Einfluss auf alle definierten Rechte.

Detaillierter wurde dieser Umstand in Kapitel 6. mit der Analyse des Implementationsprozesses von REDD+ in Peru. Dazu wurde, neben einer ausführlichen Darstellung des Implementationsprozesses, auf eben jene oben genannten Rechte eingegangen. Dabei hat sich gezeigt, dass mit Hilfe dieser Rechte eine kritische Analyse möglich ist. Das Recht auf Information wurde mehrmals unterlaufen, zumal zum Beispiel das dafür wichtige Recht der freien, vorherigen und informierten Konsultation - schon als abgeschwächtes Recht im Vergleich zur Zustimmung - erst im Jahr 2011 eingeführt wurde. Das sind drei Jahre nach Beginn des Prozesses. Auch zeigt sich, dass die Teilhabe am Implementationsprozess kritisiert werden muss. Zwar gibt es eine nichtstaatliche Vereinigung - die Grupo REDD-, welche neben anderen auch Vertreter indigener Gemeinschaften einschließt, aber die tatsächliche Einflussnahme der Grupo REDD im Sinne von einer echten Entscheidungsgewalt ist nicht gegeben. Im Gegenteil, der peruanische Staat behält sich prinzipiell das Recht auf die Verfügung über alle natürlichen Ressourcen vor. Dennoch zeigt sich anhand des kurz dargestellten Beispiels der Einfluss der Menschenrechte. So lässt sich auch ihr Einfluss auf die Politik in Peru charakterisieren ob der komplizierten und strukturell ungünstigen Position, in welcher sich Umweltschutz in Peru befindet. Wirtschaftsinteressen haben Vorrang vor Umweltschutz und auf Grund der in der Vergangenheit schwierigen Lage der Menschenrechte, welche sich besonders im Verhältnis zu indigenen Völkern ausdrückt, stellen sie ein emanzipatorisches Mittel dar und werden, zwar noch zaghaft, aber dennoch geltend gemacht. So gibt es verstärkte Forderungen, REDD+ ohne rechtliche Verankerung und genaue menschenrechtliche Beurteilung nicht einzuführen, wie

zum Beispiel mit dem *No REDD+ without territories, rights and autonomy of indigenous peoples* Aufruf.

## 8. Literaturverzeichnis

**Angelsen, Arild et.al.** (2008): What is the right scale for REDD?. In: Angelsen, Arild (Hrsg.): *Moving Ahead with REDD. Issues, Options and Implications*. Cifor; Bogor, 31 - 41

**Angelsen, Arild/ Wertz-Janounnikoff, Sheila** (2008): What are the costs and potentials of REDD?. In: Angelsen, Arild (Hrsg.): *Moving Ahead with REDD. Issues, Options and Implications*. Cifor; Bogor, 11 -23

**Angelsen, Arild/Atmadja, Stibniati** (2008): What is this book about? In: Angelsen, Arild (Hrsg.): *Moving Ahead with REDD. Issues, Options and Implications*. Cifor; Bogor, 1-11

**Anton, Donald K./ Shelton, Dinah L .** (2011): *Environmental Protection and Human Rights*. Cambridge University Press; New York

**Beetham, David** (Hrsg.) (1995): *Human Rights in the Study of Politics*. In: Beetham, David: *Politics and Human Rights*. Blackwell; Oxford, 1 - 10

**Bielefeldt, Heiner** (1998): *Philosophie der Menschenrechte: Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos*. Primos; o.O.

**Bierman, Frank** (1998): *Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd. Die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer*. Nomos; Baden-Baden

**Bobbio, Noberto** (1998): *Das Zeitalter der Menschenrechte. Ist Toleranz durchsetzbar*. Wagenbachs Taschenbuch; Berlin

**Bodansky, Daniel** (2001): *The History of the Global Climate Change Regime*. In: Luterbach, Urs/ Sprinz, Detlef F. (Hrsg.): *International Relations and Global Climate Change*. MIT Press, S. 23 - 41

**Brühl, Tanja** (2003): *Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umwelt verhandlungen*. Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Campus; Frankfurt am Main

**Brunnengräber, Achim (Hrsg.)** (2011): *Zivilisierung des Klimaregimes*. VS Verlag für Sozialwissenschaften/ Springer Fachmedien Wiesbaden; Wiesbaden

**Buerghenthal, Thomas/ Thürrer, Daniel (2010):** Menschenrechte. Ideale, Instrumente, Institutionen. Nomos; Baden - Baden

**Bürgler, Beatrice (2009):** Demokratische Legitimität in der internationalen Umweltpolitik. VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlag; Wiesbaden

**Caney, Simon (2011):** Climate Change, Energy Rights and Equality. In: Arnol, Denis G.: The Ethics of Global Climate Change. Cambridge University Press; Cambridge

**Chwaszcza, Christine (2007):** Moral Responsibility and Global Justice. A Human Rights Approach. Nomos; Baden - Baden

**Clapham, Andrew (2007):** Human Rights. A Very Short Introduction. Oxford University Press; New York

**DeSombre, Elisabeth R. (2002):** The Global Environment and World Politics. MIT Press; Cambridge

**DeSombre, Elizabeth R. (2002):** The global environment and world politics. MIT Press; Cambridge

**Edenhofer, Ottmar et.al. (Hrsg.) (2010):** Global, aber gerecht. Klimawandel bekämpfen, Entwicklung ermöglichen. Ein Report. Potsdam Institut für Gesellschaftspolitik München, Mireor und Münchner Rück Stiftung. C.H.Beck; München

**Fabian, Peter (2002):** Leben im Treibhaus. Unter Klimasystem - und was wir daraus machen. Springer; Berlin

**Fisher, Dana R. (2004):** National Governance and the Global Climate Change Regime. Rowman & Littlefield; Oxford

**Ford, Lucy (2011):** Transnational Actors in Global Environmental Politics. In: Kütting, Gabriela (Hrsg.): Global Environmental Politics. Concepts, Theories and Case Studies. Routledge; New York

**Freeman, Michael (1995):** Are there Collective Human Rights. In: Beetham, David (1995): Politics and Human Rights. Blackwell; Oxford, 25 - 41

**Freeman, Michael (2002):** Human Rights. An Interdisciplinary Approach. Polity Press; Cambridge

**Freeman, Michael (2011):** Human Rights: An interdisciplinary approach. Polity Press; Cambridge . 2. Auflage

**Fritzsche, Peter K. (2004):** Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten. Ferdinand Schöningh; Paderborn

**Gan, Jianbang/ Bruce McCarl (2010):** Forestry and Carbon: Market, Measurement and Management. In: Gan, Jianbang / Grado, Stephen/ Munn, Ian A.: Global Change and Forestry. Economic and Policy Impacts and Responses. Climate Change and its Causes, Effects and Position Series. Nova Science; New York, 1 - 16

**Gehring, Thomas (2004):** Methodological issues in the study of broader consequences. In: Underdal, Arild/ Young, Oran R. (Hrsg.): Regime Consequences. Methodological Challenges and Research Strategies. Kluwer ; Dordrecht

**Gehring, Thomas (2007):** Einflussbeziehungen zwischen internationalen Institutionen im Spannungsfeld zwischen Handel und Umwelt. Von gegenseitiger Störung zur institutionalisierten Arbeitsteilung zwischen internationalen Umweltinstitutionen und der Welthandelsorganisation. In Jacob, Klaus et.al. (Hrsg.): Politik und Umwelt. VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage; Wiesbaden, 94 - 115

**Gehring, Thomas/ Oberthür, Sebastian (Hrsg.) (1997):** Internationale Umweltregime: Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge. Leske + Budrich Opladen

**Giddens, Anthony (2009):** The Politics of Climate Change. Polity Press, Malden

**Godden, Lee (2011):** 'Globalized localism'. Three Phases of International Environmental Governance for Biodiversity Protection. In: Alam, Shawkat/ Klein, Natalie/ Overland, Juliette: Globalisation and the Quest for Social and Environmental Justice. The Relevance of International Law in an Evolving World Order. Routledge; New York, 11 - 39

**Gschwend, Thomas/ Schimmelfennig, Frank (2007):** Forschungsdesigns in der Politikwissenschaft. Ein Dialog zwischen Theorie und Daten. In: Gschwend, Thomas: Forschungsdesigns in der Politikwissenschaften. Campus; Frankfurt am Main, 13 - 39

**Harris, Paul G. (2010):** World Ethics and Climate Change. From International to Global Justice. Edinburgh University Press; Edinburgh

**Harris, Paul G. (2011):** Climate Change. In: Kütting, Gabriela (Hrsg.) (2011): Global Environmental Politics. Concepts, Theories and Case Studies. Routledge; New York, 107 - 119

**Harrison, Neil E./ Gary C. Bryner (2004):** Science and Politics in the International Environment. Rowman & Littlefield; Oxford

**Hartmann, Martin/ Offe, Claus (2011):** Politische Theorie und Politische Philosophie. ein Handbuch. C.H. Beck; München



**Hasenclever, Andreas/ Mayer, Peter (2007):** Einleitung. Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen. In: Hasenclever, Andreas/ Wolf, Klaus Dieter/ Zürn Michael: Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen. Campus; Frankfurt am Main, 9 - 38.

**Hasenclever, Andreas/ Mayer, Peter/ Rittberger, Volker (1997):** Theory of International Regimes. Cambridge University Press; Cambridge.

**Hasenclever, Andreas/ Wolf, Klaus Dieter/ Zürn Michael (2007):** Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen. Campus; Frankfurt am Main.

**Hayden, Patrick (2005):** Cosmopolitan Global Politics. Ashgate; Burlington

**Hinkmann, Jens (1996):** Philosophische Argumente für und wider die Universalität der Menschenrechte. Tectum; Marburg

**Hippel, Eike von (2009):** Kampfplätze der Gerechtigkeit. Studien zur aktuellen rechtspolitischen Problemen. BWV Berliner Wissenschafts-Verlag; Berlin

**Höffe, Otfried (2007):** Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung. C.H. Beck; München.

**Hoffmann, Stefan-Ludwig (2011):** Human Rights in the Twentieth Century. Cambridge University Press; Cambridge

**Humphreys, David (2011):** International Forest Politics. In: Kütting, Gabriela (Hrsg.): Global Environmental Politics. Concepts, Theories and Case Studies. Routledge; New York, 135 - 151

**Humpreys, Steven (2008):** Climate Change and Human Rights. A Rough Guide. International Council on Human Rights Policy; Versoix

**Hundsdorfer, Stefanie/ Perabo, Elias (2007):** Klima der Gerechtigkeit - den Klimadiskurs anders denken. In: Hundsdorfer, Stefanie/ Perabo, Elias (Hrsg.): Klima der Gerechtigkeit. McPlanet.com. Das Buch zum dritten Kongress von attac, BUND, EED, Greenpeace, Heinrich Böll Stiftung in Kooperation mit dem Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, 8 - 14

**Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (1989):** Regime in den internationalen Beziehungen. Nomos; Baden - Baden

**König, Matthias (2005):** Menschenrechte. Campus; Frankfurt am Main

**Krennerich, Michael (2009):** Menschenrechte und internationale Politik - Diskussionspfade in einem weiten Feld. In: Bernhard, Sven/ Geiger, Gunter (Hrsg.): Internationaler Schutz der Menschenrechte. Stand und Perspektiven im 21. Jahrhundert. Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington

Hills

**Kühnhardt, Ludger (1987):** Die Universalität der Menschenrechte. Olzog; München

**Lehmkuhl, Ursula (2001):** Theorien der internationalen Beziehungen. Einführungen und Texte. Oldenbourg; München

**Lemke Christian (2000):** Internationale Beziehungen. Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder. Oldenbourg; München

**Loftus-Farren, Zoe (2010):** Protecting the People and the Planet. A Proposal to adress the Human Rights Impact of Climate Change Policy.

**Logan-Hines, Eliot et.al. (2012):** REDD+ Policy Options: Including Forest in an International Climate Change Agreement. In: Ashton, Mark S. et.al.: Managing Forest Carbon in an Changing Climate. Springer; Dordrecht, 357 - 377

**Luterbach, Urs/ Sprinz, Detlef F. (2001):** Problems of Environmental Cooperation. In: Luterbach, Urs/ Sprinz, Detlef F. (Hrsg.): International Relations and Global Climate Change. MIT Press; Cambridge, 3 - 23

**Matz, Nele (2005):** Wege zur Koordinierung völkerrechtlicher Verträge. Völkervertragsrechtliche und institutionelle Ansätze. Springer; Berlin

**Mayer, Peter (2006):** Macht, Gerechtigkeit und internationale Kooperation: eine regimeanalytische Untersuchung zur internationalen Rohstoffpolitik. Nomos; Baden - Baden

**Mayer, Peter/ Rittberger, Volker/ Zürn, Michael (1993):** Regime Theory. State of Art and Perspectives. In: Rittberger, Volker/ Mayer, Peter (1993): Regime Theory and International Relations. Claredon Press; Oxford, 391 - 431.

**Menke, Christoph/ Pollmann, Arnd (2012):** Philosophie der Menschenrechte zur Einführung. Junius; Hamburg

**Oberthür, Sebastian/ Gehring, Thomas (2011):** Insitutional Interaction, Ten Years of Scholarly Development. In: Sebastian Oberthür/ Stokke, Olav Schram (Hrsg.): Managing Institutional Complexity. Regime Interplay and Global Environmental Change. MIT Press ; Cambridge

**Oberthür, Sebastian/ Ott, Hermann E. (2000):** Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert. Leske + Budrich, Opladen

**Orend, Brian (2002):** Human Rights: Concepts and Context. Broadview Press Ltd; Mississauga

- Page, Edward E. (2006):** Climate, Justice and Future Generations. Edward Elgar; Northampton
- Paterson, Matthew (1996):** Global Warming and Global Politics. Routledge Chapman & Hall; New York
- Pollis Adamantia (2000):** A New Universalism. In: Pollis, Adamantia/ Schwab, Peter: Human Rights. New perspectives, new realities. Lynne Rienner; Colorado, 9 - 31
- Pollis, Adamantia/ Schwab, Peter (2000):** Human Rights. New perspectives, new realities. Lynne Rienner; Colorado
- Poole Hilary (1999):** Human Rights. The essential Reference. Oryx Press Arizona und Greenwood
- Rahmstorf, Stefan/ Schnellhuber, Hans-Joachim (2012):** Der Klimawandel. C.H.Beck; München.
- Raman, Meena (2007):** Negative Folgen des Klimawandels im Süden. In: Hundsdoerfer, Stefanie/ Perabo, Elias (Hrsg.): Klima der Gerechtigkeit. McPlanet.com. Das Buch zum dritten Kongress von attac, BUND, EED, Greenpeace, Heinrich Böll Stiftung in Kooperation mit dem Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, 22 - 28
- Ramcharan, Bertrand G. (2008):** Contemporary Human Rights Ideas. Routledge; New York
- Rathgeber, Theodor (2010):** Klimawandel, biologische Vielfalt und indigene Völker. In: Feldt, Heidi/ Müller-Plantenberg, Clarita (Hrsg.): Gesellschaftliche Bündnisse zur Rückgewinnung des Naturbezuges. 20 Jahre Klima-Bündnis. kassel university press; Kassel
- Rensmann, Lars/ Gandesha, Samir (2012):** Arendt and Adorno. Political and Philosophical Investigations. Stanford University Press; Stanford
- Risse, Thomas (2001):** Transnational Actors and World Politics. In: Carlsnaes, Walter/ Risse, Thomas/ Simmons, Beth A.: Handbook of International Relations. Sage; London, 255 - 275
- Risse, Thomas/ Sikkink, Kathryn/ Ropp, Stephen C. (1999):** The power of human rights: international norms and domestic change. University Press; Cambridge
- Rittberger, Volker (1993):** Research on International Regimes in Germany: The Adaptive Internalization of an American Social Science Concept. In: Rittberger, Volker/ Mayer, Peter: Regime Theory and International Relations. Clarendon Press; Oxford, 3 - 23.
- Schimelfennig, Frank (2008):** Internationale Politik. Franz Ferdinand Schöningh; Paderborn

**Schmitz, Hans Peter/ Sikkink, Kathryn (2001):** International Human Rights. n: Carlsnaes, Walter/ Risse, Thomas/ Simmons, Beth A.: Handbook of International Relations. Sage; London, 517 - 538

**Sen, Amartya (2010):** Die Idee der Gerechtigkeit. C.H. Beck; München

**Siedschlag, Alexander (2000):** Politische Institutionalisierung und Konflikttransformation. Leitideen, Theoriemodelle und europäische Praxisfälle. Leske + Budrich, Opladen.

**Simonis, Udo Ernst (2000):** Globale Umweltprobleme und die neue Weltpolitik. In: Kaiser, Karl/ Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Weltpolitik im neuen Jahrhundert. Nomos; Baden-Baden, 137-149

**Sprinz, Detlef F. (2003):** Internationale Regime und Institutionen. In: Hellmann, Gunther/ Wolf, Klaus Dieter/ Zürn, Michael: Die neuen Internationalen Beziehungen – Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland. Nomos; Baden-Baden, 251 - 273

**Sukopp, Thomas (2003):** Menschenrechte: Anspruch und Wirklichkeit. Menschenwürde, Naturrecht und die Natur des Menschen. Tectum; Marburg

**Tönnies, Sybille (2011):** Die Idee der Menschenrechte als abendländisches Exportgut. VS Verlag für Sozialwissenschaften; Wiesbaden

**Vanderheiden, Steve (2008a):** Atmospheric Justice. A Political Theory of Climate Change. Oxford University Press; New York

**Vanderheiden, Steve (2008b):** Climate Change, Environmental Rights, and Emissions Shares. In: Vanderheiden, Steve (Hrsg.): Political Theory and Global Climate Change. MIT Press; Cambridge

**Vogler, John (2011):** International Relations Theory and the Environment. In: Kütting, Gabriela (Hrsg.): Global Environmental Politics. Concepts, Theories and Case Studies. Routledge; New York 11 - 27

**Weiß, Edgar (2011):** Menschenrechte als Ideologie und Notwendigkeit. In: Weiß, Edgar/ Steffens, Gerd: Handbuch für Pädagogik 2011: Menschenrechte und Bildung. Peter Lang; Frankfurt, 17 - 33

**Westra, Laura (2008):** Environmental Justice and the Rights of Indigenous Peoples. International and Domestic Legal Perspectives. Earthscan; London

**Wichard Woyke (Hrsg.) (2008):** Handwörterbuch Internationale Politik Verlag Babara Budrich, Opladen & Farmington Hills. 11. Auflage

**Wissen, Markus/ Brand, Ulrich (2008):** Globale soziale Bewegungen und materialistische Menschenrechtspolitik B Einsichten aus Konflikten um die Gestaltung der gesellschaftlichen Naturver-

hältnisse. In: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.) Jahrbuch 2008. Die globale Transformation menschenrechtlicher Demokratie. Westfälisches Dampfboot; Münster, 71 - 84

**Young, Oran R. (2002):** The insitutional dimension of environmental change: fit, interplay and scale. MIT Press

**Young, Oran R. /Levy, Marc A. (1999):** The Effectiveness of International Environmental Regimes. In: Young, Oran R. (Hrsg.): The Effectiveness of International Environmental Regimes. Causal Connections and Behavioral Mechanisms. MIT Press; Cambridge

**Zangl, Bernhard (2006):** Regimetheorie. In: Schieder, Siegfried/ Spindler, Manuela: Theorien der Internationalen Beziehungen. Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills. 2. Auflage

### Zeitschriften - und Onlineartikel

**Abate, Randall S. (2010):** Public Nuisance Suits for the Climate Justice Movement: The Rights Thing and the Right Time. Washington Law Review Association. Vol. 85, 198 - 252

**Aminzadeh, Sara C. (2007):** A Moral Imperative: The Human Rights Implications of Climate Change. Hastings International & Comparative Law Revue. Vol. 30, 198 - 252

**Bodansky, Daniel (2010):** International Human Rights and Climate Change. Introducion: Climate Change and Human Rights. Unpacking the issues. Gerorgia Journal of International and Comperative Law. Vol. 28; Nummer 3, 511 - 524

**Brouns, Bernd (2004):** Was ist gerecht? Nutzungsrechte an natürlichen Ressourcen in der Klima- und Biodiversitätspolitik. Wuppertal Papers des Wuppertal Institut. Nummer 146; Wuppertal

**Capella Vargas, José Luis/ Sandoval Díaz, Milagros (2010):** REDD en el Perú: Consideraciones Jurídicas para su implementación. SPDA-Sociudad Peruana de Derecho Ambiental; Lima.

**Carrere, Ricardo (2010):** A Critical Vision of REDD. In: Cabello, Joanna/ Gilbertson, Tamara (2010): No REDD. A Reader.URL: <http://noredd.makenoise.org/wp-content/uploads/2010/REDReaderEN.pdf> (Stand. 03.01.2012)

Che Piu, Hugo/ García, Tania (2011): La Situación de REDD en el Perú. URL: ([http:// www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/rome2007/docs/REDD\\_peru01\\_2.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rome2007/docs/REDD_peru01_2.pdf) Stand: 11.08.2011)

**Corberer, Esteve/ Schröder, Heike (2011):** Governing and Implementing REDD+. Environmental Science & Policy. Vol. 14, 89 - 99

**Cuypers, Dieter/ Dauwe, Tom/ Vandergoidsenhoven, Marieke (2011):** REDD+ in the Cancun Agreement. An Analysis from the Front Line. Working Paper. Nummer 1/ 2011. URL [:https://sites.vito.be/sites/be-REDDi/Documents/wp%201.pdf](https://sites.vito.be/sites/be-REDDi/Documents/wp%201.pdf) (Stand: 27.11.2011)

**Dimitrov, Radoslav S. (2005):** Hostage to Norms . States, Insitutions and Global Forest Politiecs. In: Global Environmental Politics. Vol. 5, Nummer 4, 1 - 24

**Doelle, Meinhard (2004):** Climate Change and Human Rights: The Role of the International Human Rights in Motivating States to Take Climate Change Seriously. In: Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law 1/2 2004, 179 - 216

**Ebbesson, Jonas (2009):** Participatory and Procedural Rights in Environmental Matters: State of Play. Im Rahmen des High Level Expert Meeting on the New Future of Human Rights and Environment: Moving the Global Agenda Forward Co-organized by UNEP and OHCHR; 30 November -1 December 2009; Nairobi

**Gebauer, Thomas (2011):** Über die entwicklungspolitische Arbeit und das Recht auf Gesundheit und Integrität in den Projekten – am Beispiel von medico international. Gesundheit – ein Menschenrecht!. In: Dokumentation der Jahrestagung anlässlich 30 Jahre Komitee für Grundrechte und Demokratie Der Kampf um Menschenrechte im Zeitalter kapitalistisch entfesselter Globalisierung – seine Ambivalenzen, Grenzen und Perspektivn. Komitee für Grundrechte und Demokratie e.V. URL: [https://www.ph-freiburg.de/fileadmin/dateien/fakultaet3/sozialwissenschaft/sozio/scherr/Tagung\\_Menschenrechte-2010-neu.pdf](https://www.ph-freiburg.de/fileadmin/dateien/fakultaet3/sozialwissenschaft/sozio/scherr/Tagung_Menschenrechte-2010-neu.pdf) (Stand: 14.01.2012)

**Gilbertson, Tamara (2010):** Fast Forest Cash. How REDD+ will be market-based. In: Cabello, Joanna/ Gilbertson, Tamara (2010): No REDD. A Reader. URL: <http://noredd.makenoise.org/wp-content/uploads/2010/REDDreaderEN.pdf> (Stand: 27.07.2011)

**Goldthooth, Tom B.K. (2010):** Why REDD/REDD+ is not a Solution. In: Cabello, Joanna/ Gilbertson, Tamara (2010): No REDD. A Reader. URL: <http://noredd.makenoise.org/wp-content/uploads/2010/REDDreaderEN.pdf> (Stand 27.07.2011)

**Griffiths, Tom (2008):** Seeing 'REDD'?.. Forest Climate Change Mitigation and the Rights of Indigenous Peoples and Local Communities. Update for Poznan (UNFCCC COP 14). Forest Peoples Programme. URL: [http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc\\_923.pdf](http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_923.pdf) (Stand: 27.07.2011)

**Haspel, Michael (2005):** Menschenrechte - Eine Einführung. In: Der Bürger im Staat: Menschenrechte. Landeszentrale für politische Bildung Baden Württemberg. 55. Jahrgang, Heft 1/2, 4 - 11

**Hüttner, Michael (2012):** Risks and Opportunities of REDD+ Implementation for Environmental Integrity and Socio-Economic Compatibility. Environmental Science & Policy. Vol. 15, 4 - 12

**Kofler, Bärbel/ Müller-Kuckelberg, Kristina (2012):** Climate Protection and Development Poli-

cy- New Allies in the Fight against Poverty?. In: Kofler, Bärbel/ Netzer Nina (Hrsg.): On the Road to Sustainable Development. How to Reconcile Climate Protection and Economic Growth. International Policy Analysis, Friedrich Ebert Stiftung URL: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/09085.pdf> (Stand: 04.05.2012)

**Kravchenko, Svitlana (2010):** Procedural Rights as a crucial Tool to combat Climate Change. In: Georgia Journal of International and Comparative Law. Vol. 38, 614 - 148

**Lawlor, Kathleen/ Huberman, David (2009):** Reduced emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) and Human Rights. In: Campese, Jessica et.al. (2009): Rights-based Approaches. Exploring Issues and Opportunities for Conservation. CIFOR/ IUCN; Bogor. 269 - 287

**Limon Marc (2009):** Human Rights and Climate Change: Constructing a Case for Political Action. In: Harvard Environmental Law Review. Vol. 33, 439 - 463.

**Llanos Espinoza, Robert/ Feather, Conrad (2011):** The Reality of REDD+ in Peru. Between Theory and Practice. Indigenous Amazonian People's Analyses and Alternatives. URL: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2011/11/reality-redd-peru-between-theory-and-practice-website-english-low-res.pdf> (Stand: 29.09.2011)

**Lovera, Simone (2009):** REDD Realities. In: Brand, Ulrich et.al. (Hrsg.) (2009): Contours of Climate Justice. Ideas for shaping new climate and Energy Policies. Critical Currents. Nummer 6, 46 - 54

**Lyster, Rosemary (2011):** REDD+, Transparency, Participation and Resource Rights. The Role of Law. Environmental Science & Policy. Vol. 14, Nummer 2, 118-126

**Meyer, Lukas H. (2009):** Klimawandel und Gerechtigkeit. Klimapolitik und Solidarität. Transit. Vol. 36, 80 - 107

**Nicholson, Simon/ Chong, Daniel (2011):** Jumping on the Human Rights Bandwagon: How Rights-based Linkages Can Refocus Climate Politics. In: Global Environmental Politics. Vol. 11, Nummer 3, 121 - 136

**Parks, Bradley C./ Roberts, Timmons J. (2008):** Inequality and the Global Climate Regime: Breaking the North-south Impasse. In: Cambridge Review of International Affairs. Vol. 21, Nummer 4, 621 - 648

**Pedersen, Ole W. (2011):** The Janus-Head of Human Rights and Climate Change: Adaption and Mitigation. In: Nordic Journal of International Law. Nummer 80, 403 - 423

**Rajamani, Lavanya (2010):** The Increasing Currency and Relevance of International Environmental Governance for Biodiversity Protection. In: Oxford Journals, Journal of Environmental Law.

**Rathgeber, Theodor (2009):** Klimawandel verletzt Menschenrechte. Über die Voraussetzungen einer gerechten Klimapolitik. Heinrich Böll Stiftung, Band 6 Ökologie. URL: <http://www.boell.de/downloads/Klima-Menschenrechte-i.pdf> (Stand: 27.09.2011)

**Rathgeber, Theodor (2011):** Menschenrechte- Wegweiser im Kampf gegen den Klimawandel. Internationale Politikanalyse. Friedrich Ebert Stiftung. URL: [http://library.fes.de/pdf-files/iez/08\\_52\\_0.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/iez/08_52_0.pdf) (Stand: 04.04.2012)

**Risse, Thomas (1999):** Multilaterale Entscheidungen unter den Bedingungen der Globalisierung: Wenn die Staatenwelt auf die Gesellschaftswelt trifft. Beitrag für die deutsche Gesellschaft von Politikwissenschaft. URL: [http://www.deutsche\\_aussenpolitik.de/resources/seminars/gb/euracowa/document/globalisierung.pdf](http://www.deutsche_aussenpolitik.de/resources/seminars/gb/euracowa/document/globalisierung.pdf) (Stand: 20.01.2012)

**Risse, Thomas / Börzel, Tanja A. (2001):** Die Wirkung internationaler Institutionen. Von der Normanerkennung zur Normeinhaltung. In: Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Bonn 2001/15: Gemeinschaftsgüter: Recht, Politik und Ökonomie. URL: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=299435](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=299435) (Stand: 20.01.2012)

**Robinson, Mary (2006):** Climate Change and Justice. Barbara Ward Lecture im Chatham House, London. URL: [http://www.realizingrights.org/pdf/Barbara\\_Ward\\_Lecture\\_12-11-06\\_FINAL.pdf](http://www.realizingrights.org/pdf/Barbara_Ward_Lecture_12-11-06_FINAL.pdf) (Stand: 27.09.2011)

**Sachs, Wolfgang/ Santarius, Tilman (2007):** Ein Menschenrecht auf Klimaschutz. Globale Gerechtigkeit. In: Politische Ökologie. Klimawandel. Gerechtigkeit im Treibhaus. Jahrgang 25, oeko Verlag, 1-16.

**Santarius, Tilman (2007):** Klimawandel und globale Gerechtigkeit. In: APUZ - Aus Politik und Zeitgeschichte. Nummer 24/2007. URL: <http://www.bpb.de/apuz/30435/klimawandel-und-globale-gerechtigkeit> (Stand: 27.09.2011 )

**Sears, Robin R./ Pinedo-Vasquez (2011):** Forest Policy Reform and the Organization of Logging in Üeruvian Amazonia. Development and Change. International Institute of Social Studies. Blackwell Publishing; Oxford, Malden, 609 - 631

**Stephens, Pamela (2010):** Human Rights Norms to Climate Change: The Elusive Remedy. Vermont Law School legal Studies Research Paper Series. URL: <http://ssrn.com/abstract=1645346> (Stand: 04.04.2012 )

**Stokke, Olav Schram (2001):** The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work. FNI Report 14/2001. URL: <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/12090/1/The%20Interplay%20of%20International%20Regimes%20Putting%20Effectiveness%20Theory%20to%20Work.pdf?1> (Stand: 24.04.2012)



**Tsosi, Rebecca (2007):** Indigenous People and Environmental Justice. The Impact of Climate Change. In: University of Colorado Law Review. Vol. 78, 1625 - 1677

**Vogt, Markus (2010):** Climate Justice. An Ethical Analysis of the Conflicts, Rights and Incentives surrounding CO2 Emissions. In: Rachel Carson Center Perspectives. 3/2010. URL: [http://www.carsoncenter.unimuenchen.de/publications/perspectives\\_mainpage/old\\_perspectives/issue3.pdf](http://www.carsoncenter.unimuenchen.de/publications/perspectives_mainpage/old_perspectives/issue3.pdf) (Stand: 30.01.2012)

**Zimmerling, Ruth (1996):** Die Analyse Internationaler Regime in ihrem dritten Jahrzehnt. Einige wohlwollend-kritische Bemerkungen. Überarbeitete Fassung eines Vortrags, gehalten am Institut für Politikwissenschaft der Universität Stuttgart, 19. April 1996. URL: <http://www.politik.uni-mainz.de/cms/Dateien/rzintreg.pdf> (Stand: 09.11.2011)

## Internetquellen

### *Abkommen Klimaregime*

**Anchorage Declaration.** URL : <http://unfccc.int/resource/docs/2009/smsn/ngo/168.pdf> (Stand:)

**Bali Action Plan mit Bali Road Map.** URL: [http://unfccc.int/meetings/bali\\_dec\\_2007/meeting/6319.php](http://unfccc.int/meetings/bali_dec_2007/meeting/6319.php) (Stand: 03.01.2012 )

**Cancún Agreement.** URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2> (Stand: 03.01.2012)

**Copenhagen Accord.** URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf> (Stand: 17. 12.2011)

**IPCC Sachstandsbericht der Arbeitsgruppe II 2007.** URL: [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_ipcc\\_fourth\\_assessment\\_report\\_wg2\\_report\\_impacts\\_adaptation\\_and\\_vulnerability.htm](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_wg2_report_impacts_adaptation_and_vulnerability.htm) (Stand: 13.02.2011)

**Kyoto-Protokoll (deutsch).** URL: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf> (Stand: 26.02. 2012)

**Kyoto-Protokoll (englisch).** URL: [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/items/2830.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php) (Stand: 26. 02. 2012)

**Male' Declaration on the Human Dimension of Global Climate Change.** URL: [http://www.ciel.org/Publications/Male\\_Declaration\\_Nov07.pdf](http://www.ciel.org/Publications/Male_Declaration_Nov07.pdf) (Stand: 23.04.2012 )

**Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen.** URL: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf> (Stand: 25.04.2012)

**Rio Declaration on the Environment and Development.** URL: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163> (Stand: 25.04.2012)

**UN - Erklärung zur menschlichen Umwelt.** URL: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503> (Stand: 15.02.2012 )

### *Menschenrechte*

**AEMR - Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.** URL: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Doments/UDHR\\_Translations/ger.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Doments/UDHR_Translations/ger.pdf) (Stand: 03.02.2011)

**Afrikanische Menschenrechtscharta.** URL: [http://www.africa-union.org/official\\_documents/treaties\\_%20conventions\\_%20protocols/banjul%20charter.pdf](http://www.africa-union.org/official_documents/treaties_%20conventions_%20protocols/banjul%20charter.pdf) (Stand: 01.05.2012)

**ILO Konvention 169.** URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_normnormes/documents/publication/wcms\\_1009\\_00.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_normnormes/documents/publication/wcms_1009_00.pdf) (Stand: 10.09.2011)

**International Covenant on Civil and Political Rights.** URL: <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm> (Stand: 29.02.2012)

**International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.** URL: <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm> (Stand: 29.02.2012)

**Protokoll von San Salvador.** URL: <http://www.cidh.org/Basicos/English/basic5.Prot.Sn%20Salv.htm> (Stand: 03.03.2012)

**Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights.** URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/103/44/PDF/G0910344.pdf?OpenElement> (Stand: 26.02.2012 )

**Resolution 10/4: Human Rights and Climate Change.** URL: [http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_10\\_4.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_4.pdf) (Stand: 26.02.2012)

**Resolution 15/9: Human Rights and Access to Safe Drinking Water and Sanitation.** URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/33/PDF/G1016633.pdf?OpenElement> (Stand: 05.05.2012)

**Resolution 18/22: Human Rights and Climate Change.** URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/167/48/PDF/G1116748.pdf?OpenElement> (Stand:

26.02.2012

**Resolution 41/128:** Declaration on the Right to Development URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.html> (Stand: 05.05.2012)

**Resolution 7/23 :** Human Rights and Climate Change. URL: [http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/docs/Resolution\\_7\\_23.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/docs/Resolution_7_23.pdf) (Stand: 26.02.2012)

**UN - Erklärung zu den Rechten Indigener Völker 2007.** URL: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf) (Stand: 03.03.2012)

**UNHRC - General Comment Nr. 6.** URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom6.htm> (Stand: 05.05.2012)

*Peru:*

**Artikel 8; Dekret Nr. 22175. Zu den Rechten indigener Völker.** URL: [http://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/comunidades\\_nativas.pdf](http://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/comunidades_nativas.pdf) (Stand: 07.08.2011)

**FIP-Forest Investment Programm.** Angaben zu Peru URL: <http://www.forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2011/Peru%20R-PP-%20Final%20English%20Translation-March7%20version-March16%2C%202011.pdf> (Stand: 03.03.2012)

**FONAM Fondo Nacional del Ambiente.** URL: [http://www.fonamperu.org/general/mdl/documentos/Grafico\\_GoodBusiness.pdf](http://www.fonamperu.org/general/mdl/documentos/Grafico_GoodBusiness.pdf) (Stand: 05.02.2012)

**Greennoxx Peru.** URL: [http://www.greennoxx.com/en/madre-de-dios-news.asp#noti\\_094](http://www.greennoxx.com/en/madre-de-dios-news.asp#noti_094) (Stand: 24.09.2011)

**MINAM Ministerio del Medio Ambiente.** URL: <http://www.minam.gob.pe/> (Stand: 27.11.2011)

**Peruanisches Gesetz zu freien, vorherigen Information 2011.** URL: <http://www.inforegion.pe/portada/115111/texto-completo-de-la-ley-de-consulta-previa/> (Stand: 20.09.2011)

**Readiness Preparation Proposal Peru 2011.** URL: <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Mar2011/Peru%20R-PP-%20Final%20English%20Translation-March7%20version-March16%2C%202011.pdf> (Stand: 03.09.2011)

**Tarapoto Erklärung Peru.** URL: [http://www.katoombagroup.org/documents/newsletters/TA\\_vol2\\_no3/Tarapoto\\_Declaration\\_PERU.pdf](http://www.katoombagroup.org/documents/newsletters/TA_vol2_no3/Tarapoto_Declaration_PERU.pdf) (Stand: 23.03.2012)

*REDD/REDD+*

**AWG- LCA Verhandlungstext zu den REDD+ Safeguards.** URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca12/eng/14.pdf> (Stand: 12.03.2012)

**Fact-Sheet: Klimainvestitionsfonds (CIF) und Fonds für saubere Technologie (CTF).** URL: [p://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/Presse/77\\_Factsheet\\_CTF\\_2010\\_0097845.pdf](p://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/77_Factsheet_CTF_2010_0097845.pdf) (Stand: 02.02.2012)

**The Forest Carbon Partnership Facility.** URL <http://forestcarbonpartnership.org/fcp/node/203> (Stand: 12.12.2011)

**Verwendete Definition von Wald innerhalb der UNFCCC.** URL: <http://www.fao.org/docrep/004/y1997e/y1997e1m.htm#bm58m> (Stand: 03.02.2012)

## **9. Anhang**

### **9.1. Abkürzungsverzeichnis**

AAU - Assigned Amount Units

AEMR- Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

AGBM - Berliner Mandat

AIDER - Asociación para la Investigación y el desarrollo integral

AIDSEP - Asociación Interétnica de desarrollo de la Selva Peruana

AMRK - Amerikanische Menschenrechtskonvention

AOSIS -Alliance of Small Island States

AWG - LCA - Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention

BRIC - Brasilien, Russland, Indien,China

CBD - Convention on Biological Diversity

CDM - Clean Development Mechanism

CIEL - Center for International Environmental Law

CITES - Convention on International Trade in Endangered Species

CO<sub>2</sub> - Kohlenstoffdioxid

CONAM - Consejo Nacional del Ambiente

COP - Conference of Parties

DAR - Derecho Ambiente y Recursos Naturales

EU - European Union

FAO - Food and Agriculture Organization

FCPF - Forest Carbon Partnership Facility Programm

FIP - Waldinvestmentprogramm

FONAM - Fondo Nacional del Ambiente

FPIC - Free Prior Informed Consent

FPICon - Free Prior Informed consultation

GATT - General Agreement on Tariffs and Trade

GBMF - Gordon und Betty Moore Stiftung

ICHRP - Internationaler Gerichtshof für Menschenrechtspolitik

ICJN - International Climate Justice Network

ICSU - International Council for Science

ILO - International Labor Organisation

IPCC - International Panel on Climate Change

IWF - Internationaler Währungsfond

JI - Joint Implementations

KfW - Kreditanstalt für Wiederaufbau

LDC - Least - Developed Countries

LULUCF – Land Use, Land-Use Change and Forestry Schema

MINAG - Agrarministerium

MINAM - Ministerio del Medio Ambiente

NGO- Nichtregierungsorganisationen

OAS - Organisation of American States

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development

PNCBMCC - Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático

R-PP - Readiness Preparation Proposal

REDD - Reducing Emissions from Deforestation and Degrading Forest

REDD+ - Reducing Emissions from Deforestation and Reducing Emissions from Forest Degradation and Conservation of Forest Carbon Stocks, Sustainable Management of Forests and Enhancement of Forest Carbon Stocks

SBI - Nebenorgan für die Durchführung des Übereinkommens

SBSTA - Nebenorgan für wissenschaftliche und technologische Beratung

SCF - Strategischen Klimafonds

SPDA - Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

THG - Treibhausgase

TNC - Transnationale Firmen

UN - United Nations

UNCHR - United Nations Commission on Human Rights

UNEP - United Nation Environment Programm

UNFCCC - United Nation Framework Convention on Climate Change

UNHCHR - United Nations High Commissioner on Human Rights

UNHCR - United Nations Human Rights Council

WMO - World Meteorologie Organisation

WTO - Welthandelsorganisation

WWF- World Wildlife Fund

## 9.2. Kurzzusammenfassung

Thema dieser Arbeit ist der Zusammenhang zwischen Klimawandel und Menschenrechten. Die internationale Kooperation zum Klimawandel befindet sich in einer Krise. Unter dem jetzigen Abkommen ist eine effektive Emissionsminderung nicht möglich. Im Gegenteil, die Emissionen sind seit Beginn der Zusammenarbeit noch gestiegen. Warum das so ist, ist Teil dieser Arbeit. Deutlich wird, dass vor allem auf Grund einer dreifache Ungerechtigkeit hinsichtlich Verursachung, Betroffenheit und Ausgleichsmöglichkeiten der Folgen der globalen Erwärmung, eine große Anzahl an Staaten aktuell aus einem bindenden Vertrag ausgeschlossen ist. Ebenso deutlich wird, dass auf Grund dieser Ungleichheiten ein wirksamer Klimavertrag gerecht, individuell und inklusiv sein muss.

Es bedarf neuer Ideen und einem verändertem Blickwinkel um der Dringlichkeit der globalen Erwärmung gerecht zu werden. Menschenrechte tauchen dabei immer wieder im Rahmen der Post-Kyoto-Verhandlungen auf. Menschenrechte sind - in unserem heutigen Verständnis, Rechte die jedem Menschen zukommen. Die vorstaatlich, individuell, unverlierbar und universell sind. Dabei werden diese hinsichtlich des Klimawandels auf zwei Ebenen wirksam. Zum einen wird durch den Klimawandel die Erfüllung von Menschenrechten bedroht, somit wird dieser ganz fundamental zum Thema der Menschenrechte. Zum anderen bezieht sich deren Einflussbereich sowohl auf die effektivere und gerechtere Gestaltung des Regimes, als auch auf die konkreten Politikergebnisse. So sind zum Beispiel die Humanisierung des Klimawandels, die Betonung der Kooperation, die verstärkte Rechenschaftspflicht und die Evaluierung der Anpassungs- und Vermeidungsstrategien der Mehrwert der Integration von Menschenrechten in die Klimakooperation.

Fragen nach Gerechtigkeit und der menschenrechtlichen Umsetzung von eben diesen Maßnahmen wurde vor allem im Rahmen der aktuellen Diskussion um REDD/ REDD+ thematisiert. REDD ist eine Mitigationsmaßnahme, welche durch den Erhalt vor allem von tropischem Regenwald Klimawärmung vermeiden und ebenso als gerecht im Sinne von Klimagerechtigkeit gelten kann. REDD gilt als ein Stützpfeiler eines künftigen Abkommens. Im Rahmen dieser Arbeit wird REDD einer kritischen Betrachtung unterzogen. Konkretisiert wird diese Betrachtung anhand einer Illustration des REDD Implementationsprozesses in Peru. Dabei zeigt sich, dass Menschenrechte durch Maßnahmen im Namen der Klimakooperation gefährdet werden. Aber vor allem das Menschenrechte wie Landrechte, das Recht auf Information und das Recht auf Partizipation im konkreten Fall der Klimamitigation als Safeguard eingebaut werden müssen und Maßnahmen dementsprechend bewertet werden müssen.



### 9.3. Summary

This thesis asks for the relationship between human rights and climate change. The international cooperation on climate change is having a crisis. Under the actual agreement - the Kyoto Protocol - there are no effective emission reductions happening. On the contrary, since the cooperation started its work emissions globally rose. The reasons for that are part of this thesis. Moreover, it becomes clear that there is a triple inequality underlying the climate change topic. This inequality is related to the cause, vulnerability and adaption possibilities on climate change which are globally and locally different. Because of this many states are not included under the protocol. As a consequence a new contract, which wants to be effective, has to be just, individual and inclusive. New ideas and a changed point of view is necessary to combat climate change.

As part of the Post-Kyoto negotiations human rights were included into the discussions on measures to enhance the effectiveness of a Post-Kyoto treaty. Human rights as rights anterior to the state, individual, untouchable and universal have an effect on different levels. On the one side, climate change threatens the fulfillment of a range of human rights which makes it a human rights topic. On the other side, there is a surplus integrating human rights into the climate change negotiations. This added value comes into effect by humanizing climate change and therefore making cooperation more necessary. It also forces states into more accountability and human rights serve like safeguard for the evaluation of climate change response measures, namely adaption and mitigation.

One example is REDD. A climate change mitigation measure which simply means that states or owners of forest are compensated for not cutting down their stock. REDD is handled as a measure which helps to mitigate climate change and is also just in terms of climate change justice. REDD is one of the pillars of a new climate treaty. In this thesis the evaluation of REDD follows a human rights perspective, it serves as an example for the integration of human rights into climate change responses. A critical illustration of the REDD implementation in Peru brings it to a more concrete level. In this context human rights show how they can be threatened by measures in the name of climate change but also how they can serve as safeguards. Especially the right on information, the right on participation and land tenure rights are at stake.

## 9.4. Lebenslauf

### Persönliche Daten

---

Geburtsdatum/Ort: 13.12.1983/ Esslingen am Neckar  
Nationalität: deutsch/österr.  
Familienstand: ledig  
E-Mail: johannasteudtner@hotmail.com

### Ausbildung

---

07/2012 Abschluss **MA phil.**

03/2009 bis 05/2012 **Masterstudium Politikwissenschaften**  
Universität Wien  
Schwerpunkt Internationale Politik und  
Entwicklungspolitik

2006 bis 2008 **Diplomstudium Internationale Entwicklung**  
Universität Wien

09/2008 Abschluss **Bakk. phil.**

03/2005 bis 09/2008 **Bachelorstudium Publizistik- und  
Kommunikationswissenschaften**  
Universität Wien  
Schwerpunkt PR & Werbung

02/2004 bis 07/2004 **Magisterstudium Kommunikationswissenschaften**  
RWTH Aachen

06/2003 **Abitur**  
Adam Kraft Gymnasium, Schwabach

### Praktika & Berufserfahrung

---

05/2011 - 09/2011 **Praktikantin COMISEDH - Comisión de Derechos  
Humanos, Peru**  
Pressearbeit sowie Recherche, Interviews, Transkription und  
Übersetzungen sowie Feldeinsätze.

04/2009 - 09/2010 **Mitarbeiterin wba - WeiterBildungsAkademie  
Österreich, Wien**  
Unterstützung des Teams bei der Organisation und Administration von allen  
Arbeitsabläufen.

09/2009 - 12/2009 **Volontärin Amalthea Signum Verlags GmbH, Wien**  
Presseabteilung und Lektorat.

08/2003 - 12/2003 **Praktikantin im Funkhaus Nürnberg**  
Mitarbeit in der Hauptredaktion, Erstellen von Sendungsbeiträgen.

### Sprachen & IT-Kenntnisse

---

Englisch verhandlungssicher (TOEFL ibt 105; Dez. 2010)  
Spanisch verhandlungssicher  
Französisch Grundkenntnisse

Microsoft Office, Mac OS	souverän im Umgang
Adobe, PhotoShop, SPSS	Grundkenntnisse
Datenbankverwaltung (z.B. Context)	Grundkenntnisse

## Engagement

---

01 - 03/ 2012	Freiwillige Mitarbeit in der <b>Gesellschaft für bedrohte Völker Österreich</b>
08/2009	Mitgründung des Kulturvereins fiveseasons ( <a href="http://www.five-seasons.at">www.five-seasons.at</a> )
09 - 10/2000	Freiwilligen Arbeit in der <b>Kinderarche Sarajevo</b> , Bosnien Herzegowina